

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-De resolución que adopta protocolo general de bioseguridad para manejo adecuado de pandemia del COVID 19

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-Características

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-No solo recae en decretos ley sino también en medidas de carácter general en ejercicio de función administrativa

ACTO ADMINISTRATIVO-Marco normativo, sustento constitucional, convencional y legal de Resolución 666 de 2020

RESOLUCION-No invocó ninguna norma de contenido convencional

RESOLUCIÓN-Fue expedida en el marco y con ocasión del Decreto legislativo que declaró estado de emergencia

ACTO ADMINISTRATIVO-Tiene componentes útiles para el control de la expansión del virus

RESOLUCION-Vulnera normas constitucionales y legales

El Ministerio Público considera la Resolución 666 de 2020, vulnera el artículo 15 Constitucional, las nomas de la Ley estatutaria de manejo de datos personales (citadas a lo largo de este concepto), y el artículo 6 de la Ley 137 de 1994, cuando consagra los apartados 3.2.3; los puntos 4 y 8 del artículo 4.1.; y en el punto 7 del artículo 5.1, debido a las 7 objeciones que se formularon sobre éstos en el análisis de conexidad.

PROPORCIONALIDAD-Uso obligatorio de la App CoronApp es excesiva en téminos planteados/**PROTECCIÓN ESPECIAL**-Se debe ponderar la entrega de datos básicos a cambio de esta por parte del Estado

En cuanto al análisis de la proporcionalidad se tiene que el uso obligatorio de la APP CoronApp, resulta excesivo en los términos en que está planteado, no solo por el carácter obligatorio con el que se impuso, (como se explicó en el acápite del análisis de conexidad), sino porque no responde a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, hasta tanto no se modifiquen los estándares que usa la aplicación para el tratamiento de datos personales sensibles. Esta Vista Fiscal considera que se puede hacer un rastreo de datos desde el anonimato y así defender el núcleo esencial del derecho a la intimidad vulnerado con la norma examinada.
Si bien es cierto que la entrega a un empleador, de la información atinente a la salud, tanto propia como de terceros, plantea una violación a las excepciones contempladas en la ley estatutaria de protección de datos, en tanto éstos sólo se le deben entregar bajo el régimen exceptivo de la Ley 1581 de 2012, a los sujetos contemplados en el literal a) del artículo 10, y que los datos sensibles no se pueden tratar sino bajo las excepciones contenidas en el

artículo 6 de las Ley 1581 de 2012, también es cierto que si no se conoce la ubicación del virus, no se puede contener su expansión; de ahí que se haga necesario ponderar la entrega de datos básicos o anónimos y únicamente para efectos de georreferenciación y atención prioritaria, a cambio protección estatal, de tal manera que el test de proporcionalidad se aplique sólo en la medida en que el costo de esa acción se acompase con el beneficio que se espera, respondiendo con ello a su vez a los estándares de idoneidad y necesidad de la medida.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

PROCURADURÍA PRIMERA DELEGADA
ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

CONCEPTO No. 056-2020

Bogotá, D.C., 12 de junio de 2020

SEÑORES
CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Consejero Ponente: Doctor RAMIRO PAZOS GUERRERO
E. S. D.

EXPEDIENTE: 11001-03-15-000-2020-01901-00
PROCESO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RESOLUCIÓN 666 DEL 24 DE ABRIL DE 2020
ORIGEN: Ministerio de Salud y Protección Social.

El Ministerio Público presenta a consideración de la Sala su concepto en el proceso de la referencia, **renunciando al resto del término que tiene por ley para el efecto.**

I. ANTECEDENTES

1.1. El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció la llegada y propagación del SARS-CoV-2 que produce la enfermedad respiratoria COVID-19, calificándola como una pandemia, por lo que en nuestro país se han emitido diversas directrices para adoptar medidas de prevención y control a fin de evitar la propagación de dicha enfermedad[1].
1.2. En razón de lo anterior, el señor Presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario»*, a través del cual adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la COVID-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

1.3. Dado que el artículo 136 del C.P.A.C.A[2] ordena el control inmediato de la

[1] "La situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia de la covid-19 no tiene precedentes históricos en las últimas décadas en el orden mundial, toda vez que la contagiosidad y mortalidad de esa enfermedad mantiene en un régimen de confinamiento a más de mil millones de personas alrededor del globo, con el grave impacto social y económico que ello conlleva". Texto extraído del auto del Consejo de Estado del 16 de abril de 2020 dentro del proceso 11001-03-15-000-2020-01051-00.

[2] Artículo 136. control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción,

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el cual debe ser ejercido por el Consejo de Estado cuando las autoridades que expiden dichos actos son de orden nacional, se tiene que a esta corporación judicial llegó la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, Fernando Ruíz Gómez.

1.4. Por medio de la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 se *"Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19".*

II. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO

2.1. El Ministerio de Salud y Protección Social radicó en la Secretaría General del Consejo de Estado, para efectos del control inmediato de legalidad, una copia auténtica de la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 dentro de la oportunidad legal prevista en la ley.

2.2. El día 14 de mayo de 2020, el expediente de control fue repartido al despacho del Consejero Ponente RAMIRO PAZOS GUERRERO para sustanciar el trámite respectivo.

2.3. El despacho sustanciador del Doctor RAMIRO PAZOS GUERRERO verificó que la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 era susceptible de control inmediato de legalidad por lo que en consecuencia admitió el control de legalidad mediante auto del 18 de mayo de 2020.

2.4. En el auto el Magistrado RAMIRO PAZOS GUERRERO se dispuso: a) Dar inicio al proceso; b) Fijar un aviso en la Secretaría de la Corporación por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; c) Fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; d) Permitir y facilitar la intervención de las personas interesadas en defender o impugnar el acto objeto de control; y e) correr traslado al Ministerio Público para rendir su concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 numeral 5 del CPACA. No se ordenó la práctica de pruebas.

2.5. La decisión en cuestión fue notificada el 22 de mayo de 2020 y el aviso fue fijado el 26 de mayo de 2020, plazo dentro del cual, se presentaron dos intervenciones, una gubernamental, apoyando la legalidad del acto y otra, cuestionando algunos apartes y solicitando la nulidad de los mismos.

2.6. El término para que el Ministerio Público intervenga vence el 26 de junio de 2020, pero esta Agencia se permite presentar su concepto en el proceso de la referencia antes de dicho vencimiento, renunciando al resto del término de ley.

---

tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.
Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

III. ASUNTO PRELIMINAR

3.1. Examen de constitucionalidad de los Decretos Legislativos que sirven de sustento al acto examinado.

La Corte Constitucional emitió la sentencia C-145 de 2020 sobre la exequibilidad del de Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró la emergencia económica, social y ambiental, en virtud de la pandemia que afecta la situación de salud pública generada por el brote de COVID-19 a nivel mundial, generando serios impactos en el sistema de salud colombiano, aunado a las implicaciones económicas que tienen tanto la caída en el precio del petróleo, como las medidas de distanciamiento social en la economía del país). El alto tribunal encontró que la declaratoria reúne los elementos formales y materiales que se requieren para el efecto, realizando un análisis crítico y jurídico sobre el tema.

En cuanto al Decreto Legislativo 539 de 2020 (citado como uno de los fundamentos legales de la Resolución 666 de 2020) vale la pena señalar que, a la fecha de presentación de este concepto, la Corte Constitucional aún no se ha pronunciado.

IV. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Dado que la Corte Constitucional también revisa decretos relacionados con la emergencia declarada por el Gobierno Nacional, se hace imprescindible establecer cuáles son los que debe revisar la Corte Constitucional y cuáles el Consejo de Estado.

Al respecto es importante denotar que a la Corte Constitucional le corresponde el examen de todos los decretos legislativos expedidos de conformidad con numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, mientras que al Consejo de Estado se le atribuyó la competencia para hacer un control automático e integral de **las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa** expedidas como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción, según lo estipulan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción) y 136 del CPACA.

En ese sentido, el carácter de decreto legislativo de los actos dictados en el marco de los estados de excepción no depende de sus presupuestos formales sino de su contenido. Así, si la medida es de naturaleza administrativa, el control lo debe ejercer el Consejo de Estado y si es de carácter legislativo, la Corte Constitucional.

En ese orden de ideas el control inmediato de legalidad que ejerce el Consejo de Estado se realiza sobre la función reglamentaria de la autoridad administrativa en ejercicio de las facultades que tiene como tal, para *"…convertir en realidad el enunciado abstracto"*[3] del decreto que desarrolla, siendo importante denotar que en dicha tarea no puede exceder lo que dice desarrollar.

Así las cosas, el control de legalidad no sólo recae en los decretos ley, sino también en todas las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-1005 de 2008.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción.

Sobre el control ejercido por el Consejo de Estado se tiene que en el auto proferido el 15 de abril de 2020 por dicha corporación dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00, por medio del cual se rechazó un control inmediato de legalidad, la autoridad judicial, apoyándose en la doctrina, así como en múltiples jurisprudencias de su seno[4] y de la Corte Constitucional, indicó:

"El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción.

Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera:

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial), y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ***ordinarias*** *de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.*

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

[4] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA); 8 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037. 9 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16 de junio de 2009; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Ref.: 11001-03-15-000-2009-00305-00; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033¸ consejo de estado sala plena de lo contencioso administrativo Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA).

> *(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre* ***el fondo y la forma*** *de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a* ***cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta****.*
>
> *Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*
>
> *(vii) No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general hubiere sido declarado inexequible por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*
>
> *(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control automático.*
>
> *(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo* ***con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior*** *y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.*
>
> *Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.*
>
> *(X) Su carácter es jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado".* (Negrillas del Ministerio Público).

Es importante resaltar que no solo se controlan los decretos legislativos que desarrollan el decreto legislativo de declaratoria de emergencia, puesto que en tratándose de actos (en sentido general) y de actos administrativos como tal, el CPACA contempla la facultad de que éstos sean controlados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con los artículos 103 y 104, a diferencia de lo que sucedía con los artículos 82 y 83 del CCA.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

Así lo señaló el Consejero Ponente WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, el 15 de abril de 2020 en un auto que rechazó el control inmediato de legalidad respeto de un acto del Gobierno Nacional dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00, predicando que:

> *De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.*
> *[…]*
> *Así, dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado ostensiblemente la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, **así no pendan directamente de un decreto legislativo**; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas".* (Negrillas del Ministerio Público).

V. INTERVENCIONES

5.1. En el proceso se reportó la intervención del doctor ANDERSON ALBERTO LOPEZ PINILLA, identificado con cedula de ciudadanía No 7.185.717 de Tunja y Tarjeta Profesional No 219.901 del C.S.J., quien actuó en nombre y representación del Ministerio de Salud y Protección Social, según poder general otorgado a través de la escritura pública No 822 del 12 de febrero de 2020, por la Doctora ANDREA ELIZABETH HURTADO NEIRA, identificada con la cédula de ciudadanía No.46.682.025, en calidad de Directora Técnica de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con la Resolución No. 4479 del 17 de octubre de 2018.

Esta persona defendió la legalidad de la Resolución bajo estudio, en tanto realizó consideraciones en torno a la necesidad y proporcionalidad de la medida, transcribió todo el contenido de la misma, e hizo consideraciones acerca de la competencia con la cual se expidió. No se pronunció sobre las críticas que se han efectuado dentro del proceso acerca del tratamiento de

datos personales sensibles.

5.2. Los ciudadanos ANGÉLICA MARÍA PARDO LÓPEZ con CC. 1.020.738.521 de Bogotá, docente investigadora del Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado de Colombia; DIEGO ALEJANDRO BARBÓN RODRÍGUEZ con CC. 1.010.247.360 de Bogotá, estudiante de la facultad de derecho de la Universidad Externado de Colombia y monitor del Centro de Investigación en Política Criminal; y MARÍA JULIANA MUNAR PALACIOS con CC. 1.001.301.355 de Tabio, estudiante de la facultad de derecho de la Universidad Externado de Colombia y monitora del Centro de Investigación en Política Criminal, actuando en calidad de ciudadanos presentaron reparos a la legalidad de la Resolución 666 de 2020, pidiendo la **nulidad** de las siguientes disposiciones: **Artículos 3.1.5, 3.1.10, 3.2.2 y 3.2.3 de dicha Resolución y los apartes 4.1 (puntos 2, 4, 7 y 9), aparte 4.7 (puntos 2, 5, 6, 10 y 11), aparte 5.1 (puntos 6 y 7) y aparte 6 (puntos 1, 4 y 5)** del Anexo Técnico que la acompaña y hace parte integral de la misma.

Sus argumentos fueron:

- Violación al principio de reserva de ley estatutaria porque el acto administrativo examinado sobrepasa los límites de esa facultad reglamentaria, creando nuevos supuestos legales que la Ley estatutaria 1581 de 2012 (por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales), no contempla, y además limita derechos fundamentales como la dignidad humana, la privacidad, libertad, trabajo y el principio de no discriminación, toda vez que al obligar a las personas que trabajan en una empresa pública o privada a revelar información suya, de sus familiares y de sus compañeros, instrumentaliza al ser humano.
- Cuestionan el uso indefinido de los datos, pues sobrepasan el tiempo de la declaratoria de estado de emergencia y de la propia emergencia sanitaria, dejando una incertidumbre jurídica, por estar supeditado a hechos futuros e inciertos.
- Indican que la Resolución 666 de 2020 transgrede la dignidad humana porque cercena la posibilidad de “vivir como se quiere”, “bien” y “sin humillaciones”, tal como se indica en las Sentencias de la Corte Constitucional T-881 de 2002 y T-291-2016.
- Cuestionan que el acto obliga a delatar casos sospechosos de compañeros de trabajo, generando repercusiones laborales ligadas a retaliaciones.
- Señalan que las disposiciones cuestionadas de la Resolución 666 de 2020 transgreden la libertad de conciencia porque obligan a los sujetos a obedecer algo con lo que no están de acuerdo, como el suministro de sus datos personales, vulnerando el artículo 15 superior, en cuanto a la privacidad de su vida personal.
- Frente a las normas acusadas, señalan que el acto no se ajusta a las excepciones de la Ley estatutaria 1581 de 2012 para el tratamiento de

datos sensibles y desarrollan cada excepción, para demostrar que no hay identidad.

- Consideran que los apartes cuestionados del acto examinado vulneran los principios de la Ley estatutaria 1581 de 2012, por la falta de consentimiento para proporcionar datos personales en la aplicación CoronApp, aunado a la indefinición del uso que se les va a dar. Debido a lo anterior solicitaron que el Consejo de Estado oficiara a una organización experta en telecomunicaciones a fin para que ésta rindiera su concepto sobre la seguridad de la aplicación CoronApp.
- En virtud de las normas acusadas, consideraron que las consecuencias de permitir su vigencia harían que su legalidad se identificara con regímenes totalitarios porque *"La aplicación de semejantes mandatos configuraría un sistema de retaliación, sospecha mutua y denuncia social. En efecto, se crearía un escenario donde i) el trabajador está obligado a revelar información sensible de sus colegas y familiares; ii) el trabajador se ve obligado a revelar datos personales sensibles de sí mismo temiendo que alguien más revele dicha información antes que él mismo, con lo que se configuraría el incumplimiento de la "responsabilidad" laboral que le asigna la Resolución; y iii) habría un incentivo para que las personas que tengan diferencias entre sí denuncien falsamente haber estado en un mismo espacio con la intención de perjudicar o aislar socialmente a otro", agregando que "el hecho de que la Resolución 666 elevara a "responsabilidad" del trabajador entregar datos personales sensibles suyos y de terceros a su empleador/contratante crea una situación en la que el subordinado es puesto en el dilema de escoger entre su derecho a la privacidad (y la de terceros), y el derecho al trabajo*".
- En cuanto al test de proporcionalidad dijeron que las normas censuradas por ellos se ajustaban a la idoneidad que debe tener la medida, pero no a la necesidad, pues existen otras alternativas menos lesivas como el distanciamiento social; así mismo consideraron que las normas cuestionadas generaban un costo mayor que el mismo beneficio porque se estaría vigilando permanentemente la ubicación del ciudadano, dónde vive, con quién está y con quién en concreto se ha cruzado en la calle, vulnerando por completo su privacidad.

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Para estudiar el caso se abordarán los siguientes aspectos:

6.1. Contenido de la Resolución 666 del 24 de abril de 2020.
6.2. Marco normativo de la Resolución 666 de 2020 – sustento constitucional, convencional y legal de la norma.
6.3. Control de aspectos formales.
6.3.1. Que sea de autoridades del orden Nacional - Competencia para expedir el acto.
6.3.2. Que su contenido sea de carácter general.
6.3.3. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa.
6.3.4. Que invoque y/o desarrolle decreto(s) legislativo(s) de emergencia económica, tanto temporal como materialmente.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

6.3.5. Otras formalidades.
6.4. Control de aspectos materiales.
6.4.1. Conexidad.
6.4.1.1. Normatividad con la que debe ser confrontado.
6.4.2. Proporcionalidad.
6.5. Conclusión y concepto.

6.1. Contenido de la Resolución 666 del 24 de abril de 2020.

A través de esta norma el Ministro de Salud y Protección Social expidió el protocolo de bioseguridad como un documento que incluye los lineamientos básicos para orientar a la población en torno a las medidas que se requieren para mitigar la transmisión del virus, las cuales deben adaptarse a las diferentes actividades y sectores, con el fin de manejar la fase de mitigación del COVID 19.

Mediante sus disposiciones se ordena que:

> *"**ARTÍCULO 1. Objeto.** Adoptar el protocolo general de bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, contenido en el anexo técnico, el cual hace parte integral de esta resolución. Dicho protocolo está orientado a minimizar los factores que pueden generar la transmisión de la enfermedad y deberá ser implementado por los destinatarios de este acto administrativo en el ámbito de sus competencias.*
> *Parágrafo. El protocolo que se adopta con este acto administrativo no aplica al sector salud.*
>
> ***ARTÍCULO 2 Ámbito de aplicación.** Está resolución aplica a los empleadores y trabajadores del sector público y privado, aprendices, cooperados de cooperativas o precooperativas de trabajo asociado, afiliados participes, los contratantes públicos y privados, contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios de los diferentes sectores económicos, productivos y entidades gubernamentales que requieran desarrollar sus actividades durante el periodo de la emergencia sanitaria y las ARL.*
> *Parágrafo. Para la aplicación de los protocolos de bioseguridad cada sector, empresa o entidad deberán realizar, con el apoyo de sus administradoras de riesgos laborales, las adaptaciones correspondientes a su actividad, definiendo las diferentes estrategias que garanticen un distanciamiento social y adecuados procesos de higiene y protección en el trabajo.*
>
> ***Artículo 3. Responsabilidades**. Son responsabilidades a cargo del empleador o contratante y del trabajador, contratista cooperado o afiliado partícipe, vinculado mediante contrato de prestación de servicios o de obra, las siguientes:*
>
> ***3.1. A cargo del empleador o contratante***
> *3.1.1. Adoptar, adaptar e implementar las normas contenidas en esta resolución.*
> *3.1.2 Capacitar a sus trabajadores y contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios o de obra las medidas indicadas en este protocolo.*
> *3.1.3 Implementar las acciones que permitan garantizar la continuidad de las actividades y la protección integral de los trabajadores, contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios o de obra, y demás personas que estén presentes en las instalaciones o lugares de trabajo.*
> *3.1.4 Adoptar medidas de control administrativo para la reducción de la exposición, tales como la flexibilización de turnos y horarios de trabajo, así*

como propiciar el trabajo remoto o trabajo en casa.
3.1.5 Reportar a la EPS y a la ARL correspondiente los casos sospechosos y confirmados de COVID-19.
3.1.6 Incorporar en los canales oficiales de comunicación y puntos de atención establecidos la información relacionada con la prevención, propagación y atención del COVJD-19 con el fin de darla a conocer a sus trabajadores, contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios o de obra y comunidad en general.
3.1.7 Apoyarse en la ARL en materia de identificación, valoración del riesgo y en conjunto con las EPS en lo relacionado con las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.
3.1.8 Solicitar la asistencia y asesoría técnica de la ARL para verificar medidas y acciones adoptadas a sus diferentes actividades.
3.1.9 Proveer a los empleados los elementos de protección personal que deban utilizarse para el cumplimiento de las actividades laborales que desarrolle para el empleador.
3.1.10 . Promover ante sus trabajadores y contratistas, que tengan celu1ares inte1igentes e1 uso de la aplicación CoronApp para registrar en ella su estado de salud.
3.2 ***A cargo del trabajador, contratista, cooperado o afiliado partícipe****.*
3.2.1. Cumplir los protocolos de bioseguridad adoptados y adaptados por el empleador o contratante durante el tiempo que permanezca en las instalaciones de su empresa o lugar de trabajo y en el ejercicio de las labores que esta le designe.
3.2.2. Reportar al empleador o contratante cualquier caso de contagio que se llegase a presentar en su lugar de trabajo o su familia, para que se adopten las medidas correspondientes.
3.2.3. Adoptar las medidas de cuidado de su salud y reportar al empleador o contratante las alteraciones de su estado de salud, especialmente relacionados con síntomas de enfermedad respiratoria y reportar en CoronApp.

Artículo 4. Vigilancia y cumplimiento de los protocolos. *La vigilancia y cumplimiento de este protocolo estará a cargo de la secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública, de acuerdo con la organización administrativa de cada entidad territorial, sin perjuicio de la función de vigilancia sanitaria que deben realizar las secretarias de salud municipales, distritales y departamentales, quienes, en caso de no adopción y aplicación del protocolo de bioseguridad por parte del empleador, trabajador o contratista vinculado mediante contrato de prestación de servicios o de obra, deberán informar a las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, para que adelanten las acciones correspondientes en el marco de sus competencias.*

Artículo 5. Vigencia. *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación mientras dure la declaratoria de emergencia sanitaria.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 24 días del mes de abril de 2020

FERNANDO RUÍZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social"

ANEXO TÉCNICO

PROTOCOLO DE BIOSEGURIDAD PARA LA PREVENCIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE COVID-19

Contenido

Introducción

El coronavirus 2019 (COVID-19) es una enfermedad respiratoria causada por el virus SARS-CoV se ha propagado alrededor del mundo. generando un impacto en cada uno de ellos a nivel de mortalidad, morbilidad y en la capacidad de respuesta de los servicios de salud. así mismo pueden afectar todos los aspectos de la vida diaria y las actividades económicas y sociales. incluyendo los viajes, el comercio, el turismo los suministros de alimentos, la cultura y los mercados financieros, entre otros. Para reducir el impacto de las condiciones del brote de COVID-19 en las actividades económicas y sectores del país, población trabajadora, usuarios, consumidores y población en general, es importante que todos los empleadores realicen la planeación, alistamiento e incorporación de medidas de prevención para la mitigación y respuesta a situaciones de riesgo frente COVID-19.
La infección se produce cuando una persona enferma tose o estornuda y expulsa partículas del virus que entran en contacto con otras personas. El Coronavirus 2019 (COVID-19), tiene síntomas similares a los de la gripa común, alrededor del 80%, se recupera sin necesidad de un tratamiento especial. Otras personas, conocidas como casos asintomáticos, no han experimentado ningún síntoma. El Coronavirus 2019 (COVID-19), puede causar enfermedades que van desde leves a graves y, en algunos casos, puede ser fatal.
Por lo anterior desde el Ministerio de Salud y Protección Social se han generado los lineamientos para orientar a la población frente a las medidas que se requieren para mitigar la transmisión del virus, las cuales deben adaptarse a las diferentes actividades y sectores, con el fin de continuar fortaleciendo la respuesta en la fase de mitigación del virus.

1. Objetivo

Orientar las medidas generales de bioseguridad en el marco de la pandemia por el nuevo coronavirus COVID-19, para adaptar en tos diferentes sectores diferentes al sector salud con el fin de disminuir el riesgo de transmisión del virus de humano a humano durante el desarrollo de todas sus actividades.

2.Definiciones

Aislamiento: separación de una persona o grupo de personas que se sabe o se cree que están infectadas con una enfermedad transmisible y potencialmente infecciosa de aquellos que no están infectados, para prevenir la propagación de COVID-19. El aislamiento para fines de salud pública puede ser voluntario u obligado por orden de la autoridad sanitaria.

Aislamiento respiratorio: se aplica cuando se prevé la presencia de gotas de origen respiratorio con bajo rango de difusión (hasta 1 metro).

Aislamiento por gotas: se refiere a las medidas para controlar las infecciones por virus respiratorios y otros agentes transmitidos por gotas (> 5 micras) impulsadas a corta distancia a través del aire y que pueden ingresar a través de los ojos, la mucosa nasal, la boca o la piel no intacta de la persona que está en contacto con el paciente.

Aislamiento por contacto: se refiere a las medidas para controlar el contacto directo cuando se produce en el traspaso de sangre o fluidos corporales desde un paciente hacia otro individuo susceptible. El contacto puede hacerse en piel, mucosas o lesiones; así mismo por inóculos directos a torrente sanguíneo y el indirecto: se produce cuando el huésped susceptible entra en contacto con el microorganismo infectante a través de un intermediario inanimado (ropas, fómites. superficies de la habitación) o animado (personal de salud, otro paciente} que estuvo inicialmente en contacto con ese microorganismo. En este caso se utiliza bata desechable anti fluidos o traje de polietileno, este último para alto riesgo biológico.

Asepsia: ausencia de microorganismos que pueden causar enfermedad. Este concepto incluye la preparación del equipo, la instrumentación y el cambio de operaciones mediante los mecanismos de esterilización y desinfección.

Bioseguridad: conjunto de medidas preventivas que tienen por objeto eliminar o minimizar el factor de riesgo biológico que pueda llegar a afectar la salud, el medio ambiente o la vida de las personas, asegurando que el desarrollo o producto final de dichos procedimientos no atenten contra la salud y seguridad de los trabajadores.

Cohorte de pacientes: agrupación de los pacientes que están colonizados o infectados con un mismo microorganismo, para limitar su atención a un área única y evitar el contacto con otros pacientes Las cohortes se crean de acuerdo con la confirmación diagnóstica (clínica o microbiológica), criterios epidemiológicos y el modo de transmisión del agente infeccioso. Se prefiere evitar colocar pacientes severamente inmunodeprimidos en habitaciones con otros pacientes. Los estudios de modelado matemático soportan la fuerza de las cohortes en el control de brotes.

Contacto estrecho: es el contacto entre personas en un espacio de 2 metros o menos de distancia, en una habitación o en el área de atención de un caso de COVID-2019 confirmado o probable, durante un tiempo mayor a 15 minutos, o contacto directo con secreciones de un caso probable o confirmado mientras el paciente es considerado infeccioso.

COVID-19: es una nueva enfermedad, causada por un nuevo coronavirus que no se había visto antes en seres humanos. El nombre de la enfermedad se escogió siguiendo las mejores prácticas establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para asignar nombres a nuevas enfermedades infecciosas en seres humanos.

Desinfección: es la destrucción de microorganismos de una superficie por medio de agentes químicos o físicos.

Desinfectante: es un germicida que inactiva prácticamente todos los microorganismos patógenos reconocidos, pero no necesariamente todas las formas de vida microbiana, ejemplo esporas. Este término se aplica solo a objetos inanimados.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

Hipoclorito: es un grupo de desinfectantes que se encuentra entre los más comúnmente utilizados. Este grupo de desinfectantes tienen un efecto rápido sobre una gran variedad de microorganismos. Son los más apropiados para la desinfección general. Como este grupo de desinfectantes corroe los metales y produce además efectos decolorantes, es necesario enjuagar lo antes posible las superficies desinfectadas con dicho producto.

Mascarilla Quirúrgica: elemento de protección personal para la vía respiratoria que ayuda a bloquear las gotitas más grandes de partículas, derrames, aerosoles o salpicaduras, que podrían contener microbios, virus y bacterias, para que no lleguen a la nariz o la boca.

Material Contaminado: es aquel que ha estado en contacto con microorganismos o es sospechoso de estar contaminado.

NIOSH: Instituto Nacional para la Salud y Seguridad Ocupacional de los Estados Unidos de Norteamérica.

Prestadores de servicios de salud: Hace referencia a las instituciones prestadoras de servicios de salud - IPS, profesionales independientes de salud, transporte asistencial de pacientes y entidades de objeto social diferente que prestan servicios de salud.

Residuo Biosanitario. son todos aquellos elementos o instrumentos utilizados durante la ejecución de un procedimiento que tiene contacto con materia orgánica, sangre o fluidos corporales del usuario.

Residuos Peligrosos. es cualquier objeto, material, sustancia, elemento o producto que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, cuyo generador descarta, rechaza o entrega porque sus propiedades no permiten usarlo nuevamente en la actividad que lo generó o porque la legislación o la normatividad vigente así lo estipula.

SARS: síndrome respiratorio agudo severo, por sus siglas en inglés (Severe acute respiratory syndrome).

SARS-CoV-2: versión acortada de! nombre del nuevo coronavirus "Coronavirus 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Grave" (identificado por primera vez en Wuhan. China) asignado por El Comité Internacional de Taxonomía de Virus, encargado de asignar nombres a los nuevos virus

3. Medidas de bioseguridad para los trabajadores:

Cuando se utilice la expresión trabajador en el presente protocolo se entenderá también incluidos a los aprendices, cooperados de cooperativas o precooperativas de trabajo asociado, afiliados participes, los contratistas vinculados a los diferentes sectores económicos, productivos y entidades gubernamentales.

En ningún caso, la obligación de la implementación de este protocolo podrá traducirse en el desconocimiento o desmejora de las condiciones ni en la terminación de los vínculos laborales, y ciertas formas contractuales del personal de las empresas.

3.1 Medidas generales.

Las medidas que han demostrado mayor evidencia para la contención de la transmisión del virus son las siguientes:

- *Lavado de manos*

- *Distanciamiento social*
- *Uso de tapabocas.*

Adicional a estas medidas y teniendo en cuenta los mecanismos de diseminación del virus (gotas y contacto), se deben fortalecer los procesos de limpieza y desinfección de elementos e insumos de uso habitual, superficies, equipos de uso frecuente. el manejo de residuos producto de la actividad o sector, adecuado uso de Elementos de Protección Personal-EPP y optimizar la ventilación del lugar y el cumplimiento de condiciones higiénicos sanitarias

A continuación, se describen de manera puntual las medidas que han demostrado mayor evidencia para la contención de la transmisión del virus.

3.1.1 Lavado de manos.

- *Disponer de los insumos para realizar la higiene de manos con agua limpia, jabón y toallas de un solo uso (toallas desechables).*
- *Disponer suministros de alcohol glicerinado mínimo al 60% máximo 95%.*
- *Disponer de alcohol glicerinado en lugares de acceso fácil y frecuente por parte de las personas usuarias y trabajadoras de cada sector.*
- *Disponer en áreas comunes y zonas de trabajo de puntos para el lavado frecuente de manos según las recomendaciones del Ministerio de Salud y Protección Social.*
- *Todos los trabajadores tanto en trabajo remoto, centros de operación o en actividades externas, deben realizar el protocolo de lavado de manos con una periodicidad mínima de 3 horas en donde el contacto con el jabón debe durar mínimo 20 - 30 segundos.*
- *Después de entrar en contacto con superficies que hayan podido ser contaminadas por otra persona (manijas, pasamanos, cerraduras. transporte), después de ir al baño, manipular dinero y antes y después de comer.*
- *Los responsables de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo deberán establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo y autocontrol de esta actividad en todos los sitios de trabajo.*
- *Intensificar las acciones de información, educación y comunicación para el desarrollo de todas las actividades que eviten el contagio.*

3.1.2. Lavado de manos y técnica de lavado

- *El lavado de manos con agua y jabón debe realizarse cuando las manos están visiblemente sucias, antes y después de ir al baño, antes y después de comer, después de estornudar o toser, antes y después de usar tapabocas, o antes de tocarse la cara.*
- *La higiene de manos con alcohol glicerinado se debe realizar siempre y cuando las manos están visiblemente limpias.*
- *El alcohol glicerinado a utilizar debe tener una concentración entre 60% y el 95%.*
- *Se deben tener recordatorios de la técnica del lavado de manos en la zona en la cual se realiza la actividad lavado de manos.*

3.2. ***Distanciamiento físico*** *(C.DC, Distanciamiento social, cuarentena y aislamiento, disponible en: https:/fespanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getl ing-sick/social-distancing. html).*

El distanciamiento físico significa mantener un espacio entre las personas fuera de su casa. Para practicar el distanciamiento físico se requiere:

- *Los trabajadores deben permanecer al menos a 2 metros de distancia de otras personas y entre los puestos de trabajo evitando contacto directo. Para establecer estas medidas en espacios, áreas o recintos amplios, podrán pedir*

asistencia técnica a la ARL a la cual se encuentra afiliada la empresa o el contratista independiente vinculado mediante contrato de trabajo {áreas de ergonomía, densidad y seguridad industrial) con el fin de organizar y optimizar la ubicación de los puestos de trabajo, para poder disminuir el riesgo de transmisión. Para estos efectos, las personas circulantes de aseo y seguridad mantendrán las mismas distancias de protección.

- *Se debe controlar el aforo de los trabajadores el área o recinto de trabajo.*
- *Estas mismas condiciones deben aplicar en los sitios donde consumen los alimentos (por ejemplo: comedores, cafeterías, casinos etc.) y en general en los sirios de descanso de los empleados.*
- *No se deben permitir reuniones en grupos en los que no pueda garantizar la distancia mínima de 2 metros entre cada persona.*
- *Aproveche las ayudas tecnológicas con el fin de evitar aglomeraciones y evite el intercambio físico de documentos de trabajo.*
- *Además de las medidas cotidianas para prevenir el COVID-19, se deben hacer recomendaciones permanentes para mantener el distanciamiento físico tanto en el ambiente de trabajo como en todos los lugares en donde pueda tener encuentro con otras personas, es una de las mejores medidas para evitar la propagación.*

3.3. Elementos de Protección Personal- EPP para prevención del COVID-19

- *Los responsables del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la empresa deben definir los EPP indicados para la protección personal de acuerdo con la labor de para la prevención del COVID-19 desde el punto de vista de la higiene industrial aplicable a los procesos de la empresa a partir de valoraciones cuantitativas como mediciones de higiene.*
- *El empleador debe entregar los EPP y garantizar su disponibilidad y recambio.*
- *Se deben informar las recomendaciones de uso eficiente de EPP.*
- *El uso de guantes se recomienda si se van a realizar actividades de aseo o si se van a manipular elementos como residuos. para las demás actividades se recomienda el lavado de manos con agua, jabón y toallas desechables.*
- *Los EPP no desechables deberán ser lavados y desinfectados antes de ser almacenados en un área limpia y seca y recordar que son de uso personal.*
- *Se deben instalar recipientes adecuados para el destino final de los elementos de protección personal utilizados.*
- *En todo caso, ningún trabajador debe usar la dotación o EPP empleados en la actividad laboral por fuera de sus actividades laborales*
- *Los trabajadores deben abstenerse de compartir los EPP.*

3.3.1. Manejo de los tapabocas

- *Uso del tapabocas obligatorio en el transporte público y en áreas con afluencia masiva de personas.*
- *El uso correcto de los tapabocas es fundamental para evitar el contagio; igualmente importante el retiro de estos para evitar el contacto con zonas contaminadas y/o dispersión de! agente infeccioso. Mantenga visibles las técnicas de uso y disposición de EPP.*
- *Se puede usar tapabocas de tela, siempre y cuando cumplan con las indicaciones del Ministerio de Salud y Protección Socia, los cuales pueden ser consultados en https:/ www.minsalud.gov .co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/G1pS18.pdf.o GIPS18.Lineamientos generales para el uso de tapabocas convencional y máscaras de alta eficiencia. Ministerio de Salud y Protección Social.*
- *Siempre debe hacer el lavado de manos antes y después de usar el tapabocas.*

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

3.3.2. Tapabocas convencional

• Estos elementos que cubren de manera no oclusiva la nariz y boca de las personas reducen la probabilidad de contacto con secreción nasal o saliva de otra persona.
• Los tapabocas convencionales tienen distintos diseños, entre ellos, los que se pliegan sobre la boca o nariz y los preformados, que no lo hacen.
• Los tapabocas que no vienen preformados se humedecen más fácilmente y entran en contacto con mayor facilidad con secreción nasal o saliva de la persona.
• Para la colocación y uso del tapabocas se deben tener en cuenta las indicaciones del fabricante.

3.3.3. Pasos para colocación y retiro de tapabocas convencionales:

• Lávese las manos antes de colocarse el tapabocas.
• El uso de los tapabocas debe seguir las recomendaciones del fabricante.
• Ajuste el tapabocas, si tiene elásticos, por detrás de las orejas; si es de tiras se debe atar por encima de las orejas en la parte de atrás de la cabeza y las tiras de abajo por debajo de las orejas y por encima del cuello.
• La colocación debe ser sobre la nariz y por debajo del mentón.
• La cara del tapabocas con color (impermeable) debe mantenerse como cara externa.
• Debido a su diseño, el filtrado no tiene las mismas características en un sentido y en otro, y su colocación errónea puede ser causante de una menor protección del profesional. La colocación con la parte impermeable (de color) hacia dentro puede dificultar la respiración del trabajador y acumulo de humedad en la cara. Por otro lado, dejar la cara absorbente de humedad hacia el exterior favorecerá la contaminación del tapabocas por agentes externos.
• Sujete las cintas o coloque las gomas de forma que quede firmemente.
• Si el tapabocas tiene banda flexible en uno de sus lados, este debe ir en la parte superior, moldee la banda sobre el tabique nasal.
• No toque el tapabocas durante su uso. Si debiera hacerlo, lávese las manos antes y después de su manipulación.
• El tapabocas se puede usar durante un día de manera continua, siempre y cuando no esté roto, sucio o húmedo, en cualquiera de esas condiciones debe retirarse, eliminarse y colocar uno nuevo.
• Cuando se retire el tapabocas, hágalo desde las cintas o elásticos, nunca toque la parte externa de la mascarilla.
• Una vez retirada, doble el tapabocas con la cara externa hacia dentro y deposítela en una bolsa de papel o basura.
• No reutilice el tapabocas.
• Inmediatamente después del retiro del tapabocas realice lavado de manos con agua y jabón.
• El tapabocas se debe mantener en su empaque original si no se va a utilizar o en bolsas selladas, no se recomienda guardarlos sin empaque en el bolso, o bolsillos sin la protección porque se pueden contaminar, romper o dañar.
• Los tapabocas no se deben dejar sin protección encima de cualquier superficie (ej. Mesas, repisas, escritorios equipos entre otros) por el riesgo de contaminarse.

3.4. Limpieza y desinfección.

• Desarrollar e implementar un protocolo de limpieza y desinfección permanente y mantenimiento de lugares de trabajo, que defina el procedimiento, la frecuencia, los insumos, el personal responsable, elementos de protección empleados, entre otros.

• Incrementar la frecuencia de limpieza y desinfección del área destinada

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

para esta labor, pisos, paredes, puertas, ventanas, divisiones, muebles, sillas, y todos aquellos elementos con los cuales las personas tienen contacto constante y directo.

- *Establecer un procedimiento de limpieza y desinfección diario previo a la apertura y posterior del cierre del establecimiento, incluyendo sus zonas comunes y mobiliario, con productos de desinfección de uso doméstico o industrial. Así mismo, garantizar jornadas de limpieza y desinfección periódicas durante el día.*
- *Realizar control de roedores e insectos para evitar la contaminación, teniendo en cuenta las recomendaciones sanitarias del Ministerio de Salud y Protección Social y Programa de Manejo Integrado de Plagas que establezca medidas preventivas y de control.*
- *Elaboración de fichas técnicas e instructivos (idealmente digitales) sobre los procesos de limpieza y desinfección.*
- *Establecer protocolos de desinfección previos al uso de cualquier elemento o herramienta de trabajo.*
- *Garantizar que el proceso de limpieza y desinfección se realice de manera segura y con los elementos necesarios dependiendo de las áreas o de las zonas de desplazamiento y trabajo.*
- *Disponer de paños y uso de desinfectante que permita limpiar o desinfectar asear las áreas de contacto (en. el panel de control) de los equipos o elementos de uso general (ej. Botones de ascensor, manijas etc.) entre cada persona que lo utiliza, o designar a una persona que se encargue de efectuar su manipulación.*
- *Las áreas como pisos, baños, cocinas se deben lavar con un detergente común, para luego desinfectar con productos entre los que se recomienda el hipoclorito de uso doméstico y dejarlo en contacto con las superficies de 5 a 10 minutos y después retirar con un paño húmedo y limpio, o también se puede utilizar dicloroisocianurato de sodio diluyéndolo de acuerdo con lo recomendado por el fabricante, entre otros.*
- *Así mismo, revise las recomendaciones de cada fabricante para realizar el adecuado proceso de limpieza. El listado de desinfectantes puede ser consultado en el siguiente enlace: https:/lwww.epa.gov/sites/production/fües/2020·03/documents/sars·cov·21ist 03·03· 2020.pdf.*
- *Realizar las actividades de seguimiento y monitoreo a través de registros e inspecciones.*
- *Realizar capacitación al personal de servicios generales.*
- *En caso de contratar empresas especializadas estas deberán contar con concepto sanitario expedido por la Direcciones Territoriales.*
- *Los insumos empleados para realizar la actividad (escobas, traperos, trapos, esponjas, estropajos, baldes) deben ser sujetos de limpieza y desinfección constante periódica, considerando los ciclos de limpieza o áreas cubiertas, según la programación de la actividad.*
- *Insumos químicos empleados, especificando dosis y naturaleza química del producto, deberán contar con su respectiva hoja de seguridad: desinfectantes, aromatizantes, desengrasantes, jabones o detergentes.*

¿Cómo se realiza la desinfección y limpieza de los establecimientos y espacios de trabajo?

- *El personal que realiza el procedimiento de limpieza y desinfección debe utilizar los elementos de protección personal (usar monogafas, guantes, delantal y tapabocas).*
- *Realizar la limpieza de áreas y superficies retirando el polvo y la suciedad, con el fin de lograr una desinfección efectiva.*
- *Los paños utilizados para realizar la limpieza y desinfección deben estar limpios.*

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

- *El personal de limpieza debe lavar sus manos antes y después de realizar las tareas de limpieza y desinfección, así mismo se deben utilizar guantes y seguir las recomendaciones del fabricante de los insumos a utilizar.*
- *Garantizar que el proceso de limpieza y desinfección se realice de manera segura y con los elementos necesarios dependiendo de las áreas o de las zonas de desplazamiento y trabajo con*
- *Varios productos de limpieza y desinfectantes vendidos en supermercados pueden eliminar el coronavirus en las superficies. Revise las recomendaciones de cada fabricante para realizar el adecuado proceso de limpieza.*
- *Las superficies del cuarto de baño y el sanitario deben limpiarse y desinfectarse al menos una vez al día.*
- *Elimine los guantes y paños en una papelera después de usarlos, si sus guantes son reutilizables, antes de quitárselos lave el exterior con el mismo desinfectante limpio con que realizó la desinfección de superficies, déjelos secar en un lugar ventilado. Al finalizar el proceso báñese y cámbiese la ropa.*
- *Utilizar desinfectantes o alcohol al 70% para la limpieza de los objetos, superficies y materiales de uso constante; así como las superficies del baño (o cualquier otro objeto sobre el que se estornude o tosa).*
- *Tener un espacio disponible para los insumos de limpieza y desinfección.*

3.5. Manipulación de insumos y productos.

- *Asegurar que el proveedor de insumos y productos se ajuste con los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social*
- *Establecer un protocolo de recepción de insumos y productos.*
- *Establecer un protocolo de limpieza y desinfección de los productos a la hora de recibirlos de los proveedores y entregarlos a los clientes.*
- *Garantizar condiciones de calidad e higiene durante su almacenamiento.*
- *Reducir el contacto físico en el movimiento de productos entre personas.*
- *Para productos terminados, se recomienda utilizar sellos resistentes a la manipulación o doble bolsa para garantizar que no haya contaminación de estos.*
- *No reenvasar insumos o productos en envases que puedan confundir al personal de servicio generales o trabajadores.*
- *Descripción del sitio de almacenamiento de insumos.*
- *Fichas de datos de seguridad de los productos químicos empleados.*
- *Rotulado de las diluciones preparadas.*
- *Manejo y disposición de envases de detergentes, jabones, desinfectantes.*

3.6. Manejo de residuos.

- *Identificar los residuos generados en el área de trabajo.*
- *Informar a la población medidas para la correcta separación de residuos.*
- *Ubicar contenedores y bolsas suficientes para la separación de residuos, los tapabocas y guantes deben ir separados en doble bolsa de color negra que no debe ser abierta por el personal que realiza el reciclaje de oficio. Además, deben estar separados de los residuos aprovechables tales como papel, cartón, vidrio, plástico y metal desocupados y secos, que van en bolsa blanca.*
- *Realizar la recolección de residuos permanente y almacenamiento de residuos.*
- *Realizar la limpieza y desinfección de los contenedores.*
- *Realizar la presentación de residuos al servicio de recolección externa de acuerdo con las frecuencias de recolección.*
- *Garantizar los elementos de protección al personal que realiza esta actividad.*

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

• Siempre que el personal a cargo de las labores de limpieza y desinfección termine sus labores, deberá incluir, al menos, el procedimiento de higiene de manos.

4. Prevención y manejo de situaciones de riesgo de contagio.

• Para la prevención del contagio del COVID-19 es necesario conocer la organización de la empresa, el proceso productivo, las tareas, procedimientos, equipos de trabajo, tiempo de exposición jornadas o turnos de trabajo), característica del trabajador (estado de salud, edad, sexo). Esta información permite evidenciar las características proclives a la exposición al contagio en los lugares de trabajo.
• La empresa debe proveer los mecanismos mediante los cuales no se dé la diseminación ni transmisión indirecta de virus, a través de elementos contaminados (superficies de trabajo, máquinas o equipos de trabajo, elementos de protección personal, ropa de dotación o de trabajo suministrada por el empleador o contratante, agua, alimentos, productos biológicos, sangre). y garantizar estrategias que limiten la trasmisión directa, a través del contacto.
• En el marco del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, se deben identificar las condiciones de salud de trabajadores (estado de salud, hábitos y estilo de vida, factores de riesgo asociados a la susceptibilidad del contagio), así como las condiciones de los sitios de trabajo a través de visitas de inspección periódicas.

La empresa debe asegurar el cumplimiento de las siguientes actividades:

4.1. Vigilancia de la salud de los trabajadores -en el contexto del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.

• Asegurar que se cumplan las disposiciones y recomendaciones de las autoridades de salud en relación a la prevención del contagio por COVID-19, previstas en el presente protocolo.

• Establecer un sistema de verificación para el control en el momento de la notificación positiva (preferiblemente digital), en el que cada trabajador y persona que presten los servicios para la empresa, registren todas las personas y lugares visitados dentro y fuera de la operación, indicando: Fecha, lugar, nombre de personas o número de personas con las que se ha tenido contacto, en los últimos 10 días y a partir del primer momento de notificación, cada día.

• No permitir el ingreso y/o acompañamiento a las instalaciones, de personas que presenten síntomas de gripa ni cuadros de fiebre mayor o igual a 38°C.

• Reporte diario, vía correo electrónico o telefónico o a través de la aplicación CoronApp, sobre el estado de salud y temperatura del personal en trabajo en casa o en trabajo remoto, de acuerdo con autodiagnóstico que permita identificar síntomas y trayectorias de exposición al COVID-19 de los trabajadores.

• Fomentar el autocuidado, especialmente el monitoreo de temperatura corporal y de síntomas respiratorios por parte de los trabajadores.

• Antes de ingresar a las instalaciones o iniciar labores y durante la jornada laboral, realizar el protocolo de lavado de manos, establecer una periodicidad mínima de cada 3 horas y al finalizar la jornada.

• Establecer el canal de información entre el empleador, la EPS, la ARL y el trabajador para que informe cualquier sospecha de síntoma o contacto estrecho con personas confirmadas con COVID-19 y manejarlo de manera confidencial.

• Consolidar y mantener actualizada una base de datos completa con los trabajadores y demás personal que preste los servicios en la Empresa. Teniendo en cuenta las reservas de información.

• Se debe desarrollar un proceso diario de monitoreo de estado de salud y temperatura del personal. En lo posible, utilizando termómetro láser o digital (al cual se le debe realizar la limpieza y desinfección después de cada uso),

realizando la toma al ingreso y salida del turno por trabajador, con el debido registro nominal en formato establecido por la empresa. Esta medida también aplica al personal en trabajo en casa o en modalidad remota, los cuales deberán reportar su estado de salud y toma de temperatura, mediante correo electrónico o vía telefónica a su jefe inmediato o área de seguridad y salud en el trabajo según estructura orgánica de la empresa.

- *Establecer un protocolo de verificación de estado de salud (reporte de síntomas respiratorios y toma de temperatura) cuando haya ingresado a las instalaciones de proveedores y clientes.*
- *Instruir a los trabajadores, proveedores y clientes en la aplicación de la etiqueta respiratoria, que incluye cubrirse la nariz al toser o estornudar con el antebrazo o con un pañuelo de papel desechable y deshacerse de él inmediatamente tras usarlo. Abstenerse de tocarse la boca, la nariz y los ojos.*
- *Si no se dispone del recurso humano idóneo, no se recomienda realizar test para COVID-19 a personas asintomáticas.*
- *Difundir a los trabajadores la información sobre generalidades y directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, en relación con los síntomas de alarma, lineamientos y protocolos para la preparación y respuesta ante la presencia del COVID-19 en el territorio nacional.*
- *Proveer asesoría y acompañamiento a los trabajadores o colaboradores, incluidos los de aislamiento preventivo.*

4.1.1. Trabajo remoto o trabajo a distancia:

- *La empresa debe garantizar la capacitación continua a través del área de formación y desarrollo o quien haga sus veces, con las herramientas tecnológicas disponibles, permitiendo estar en comunicación con ellos.*
- *A su vez, utilizar contenidos virtuales para fortalecer las habilidades.*
- *Los mayores de 60 años y trabajadores que presenten morbilidades preexistentes identificadas como factores de riesgos para COVID-19 deberán realizar trabajo remoto. Es responsabilidad de los empleadores realizar análisis de reconversión laboral de acuerdo con las condiciones y viabilidades del proceso productivo, para aquellos casos que requieran permanecer en aislamiento preventivo.*

Adicionalmente, podrán realizar trabajo en forma remota los siguientes perfiles:

- ✓ *Asesores que cuenten con conectividad en su hogar, permitiendo la continuidad de su trabajo.*
- ✓ *Actividades de Telemercadeo.*
- ✓ *Ventas en general.*
- ✓ *Cobranza.*
- ✓ *Áreas de apoyo transversales y administrativas.*

4.1.2 Trabajo de forma presencial:

Para el desarrollo de actividades laborales de manera presencial la empresa debe capacitar a todos los trabajadores en aspectos relacionados con la forma de transmisión del COVID- 19 y las maneras de prevenirlo, siguiendo los lineamientos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, que como mínimo debe contener:

- *Información general relacionada con los lugares de la empresa en los que puede haber riesgo de exposición.*
- *Factores de riesgo del hogar y la comunidad.*

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

- *Factores de riesgo individuales.*
- *Signos y síntomas.*
- *Importancia del reporte de condiciones de salud.*
- *Protocolo de actuación frente a síntomas.*
- *Protocolo de etiqueta respiratoria, que incluye cubrirse la nariz al toser o estornudar con el antebrazo o con un pañuelo de papel desechable y deshacerse de él inmediatamente tras usarlo, lavarse inmediatamente las manos, y abstenerse de tocarse la boca, la nariz y los ojos.*
- *Todos los trabajadores tanto en trabajo remoto, centros de operación o en actividades externas, debe realizar el protocolo de lavado de manos con una periodicidad mínima de 3 horas en donde el contacto con el jabón debe durar mínimo 20 - segundos de acuerdo a los lineamientos de la OMS, y después de entrar en contacto con superficies que hayan podido ser contaminadas por otra persona (manijas, pasamanos, cerraduras, transporte), después de ir al baño, manipular dinero y antes y después de comer.*
- *Los trabajadores ingresan al turno con su ropa, deben pasar luego hacia un espacio dispuesto para dejar su ropa en un casillero. Allí también deben retirar sus joyas, relojes y accesorios de cualquier tipo, que puedan convertirse en riesgo para la trasmisión del virus.*
- *Es fundamental evitar tocar cualquier elemento que no sea indispensable de tocar y desinfectar los casilleros, llaves, maletas, entre otros.*
- *Si la persona llega a presentar síntomas respiratorios en el trabajo se le debe proveer un tapabocas convencional, ubicarlo en una zona que permita su aislamiento y evaluar su estado de salud teniendo en cuenta los canales de notificación instaurados dentro de la empresa para definir la conducta a seguir.*
- *La empresa debe buscar la asesoría y acompañamiento de su ARL para atender las necesidades de salud mental de los trabajadores o colaboradores, incluidos los casos de aislamiento social o trabajo en casa.*
- *Fomentar los hábitos de vida saludable con los trabajadores, como la hidratación frecuente, pausas activas y la disminución del consumo de tabaco como medida de prevención.*
- *Se deben realizar las pausas activas, de conformidad con lo establecido en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la empresa. Para la ejecución de dichas pausas no es necesario retirarse los elementos de protección personal como los tapabocas, es necesario garantizar la distancia de mínimo 2 metros entre cada uno de los trabajadores. Al finalizar las pausas activas, es necesario realizar el protocolo de lavado de manos antes de volver a la realización de las actividades laborales.*
- *Promover e implementar el uso de herramientas tecnológicas que reduzcan los contactos personales dentro de la empresa (por ejemplo: reuniones virtuales).*
- *Los trabajadores deben abstenerse de ir al lugar de trabajo en caso de presentar síntomas de gripa o un cuadro de fiebre mayor a 38°C.*

4.1.3. Alternativas de organización laboral

- *Adoptar esquemas operativos que garanticen la continuidad del servicio o actividad y que permitan disminuir el riesgo de contagio para los trabajadores y demás personas que presten sus servicios a la empresa.*
- *Implementar jornadas flexibles o turnos de entrada y salida a lo largo del día, con el fin de evitar aglomeraciones de los trabajadores en el ingreso y salida, en los centros de trabajo y en los medios de transporte masivos.*
- *Se debe determinar claramente el número máximo de trabajadores por turno dependiendo de las condiciones del lugar de trabajo tanto para el personal administrativo, de producción, operación y/o de centro de despacho, entre otros.*
- *La empresa puede fomentar el uso de medios alternativos de transporte.*

4.1.4. Interacción en tiempos de alimentación.

• En los tiempos de alimentación, limitar el número de personas realizando la actividad de forma simultánea para que se garantice la distancia mínima entre las mismas. Establecer turnos u horarios flexibles de alimentación y descanso para evitar aglomeraciones.
• Se debe evitar tomar los alimentos en zonas que no se encuentren diseñadas para tal fin.
• En caso, que la alimentación no sea suministrada por la empresa y el trabajador se encargue de calentar su comida en hornos microondas, se debe disponer de paños y alcohol glicerinado que permitan asear el panel de control de este entre cada persona que lo utiliza, o designar a alguien que se encargue de efectuar la manipulación de los hornos.
• Realizar limpieza y desinfección antes de después de hacer uso de los espacios para alimentación.

Antes de tomar los alimentos, es necesario realizar el siguiente protocolo:

• Lavar las manos con agua, jabón y toallas desechables.
• Retirar el tapabocas
• Lavar nuevamente las manos con agua y jabón.
• Disponer las mesas con una distancia entre las mismas de 2 metros y colocar solamente el número de sillas que permita asegurar una distancia mínima entre los trabajadores de 2 metros a la hora de la alimentación y entre cada turno realizar los procesos de desinfección.
• Al finalizar el consumo de alimentos es necesario realizar el lavado de manos con agua
y jabón y utilizar un nuevo tapabocas para retomar tas labores.
• No compartir los utensilios de comida con los demás trabajadores.

4.1.5. Medidas locativas
• Disponer en áreas comunes y zonas de trabajo, de suficientes puntos de aseo para el lavado frecuente de manos, los cuales deberán ser acordes a las áreas de trabajo y el número de trabajadores según las recomendaciones de las autoridades de salud.
• Se deben suministrar casilleros dobles para evitar que su ropa ordinaria se ponga en contacto con la ropa de trabajo.
• Garantizar la existencia de desinfectantes cerca de las zonas de desplazamiento y trabajo.
• Garantizar la correcta circulación del aire y evitar el uso de aire acondicionado o ventiladores en las instalaciones. Tomar medidas para favorecer la circulación y recambio de aire en espacios cerrados o con escasa ventilación, y realizar el mantenimiento de los equipos y sistemas de ventilación.
• Garantizar la existencia de agua limpia, jabón líquido y toallas desechables o de un solo uso en los baños.
• Disponer de lavamanos para evitar aglomeraciones a la hora de realizar el lavado de manos.
• Disponer de canecas con tapa para la disposición final de los elementos de bioseguridad utilizados por los trabajadores que sean de un solo uso o desechables.
• Eliminar los sistemas de control de ingreso por huella e implementar sistemas alternos en los casos en los que sea posible. Si no es posible, establecer mecanismos de desinfección frecuente del dispositivo y de desinfección de manos luego del registro, por ejemplo, con alcohol glicerinado.
• Garantizar un espacio para que los trabajadores guarden sus elementos personales y ropa de diario en el caso en que se requiera. Igualmente, de bolsas para guardar la ropa de trabajo y posterior lavado (tener cuidado con las prendas personales).
• Disponer de áreas de trabajo despejadas de elementos ajenos a la labor, por lo que se debe destinar un área para que el personal guarde maletas,

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

chaquetas, cascos de motocicleta o bicicleta y otros elementos.

4.1.6. Herramientas de trabajo y elementos de dotación

• Una vez terminadas las labores, se deben retirar y disponer los elementos de protección personal para COVID-19. Si es posible que éstos sean lavados y desinfectados, se harán las recomendaciones necesarias para el manejo dentro de los hogares. En el hogar, éstos deben ser lavados al terminar la jornada y no ser combinados o mezclados con la ropa de la familia Una vez se haya cambiado de ropa, realizar el proceso de higiene de manos.
• Tanto para el personal relacionado con la operación de cada sector, como para el personal de las áreas administrativas, comercial, servicio técnico o mantenimiento, servicio al cliente, entre otros, la empresa deberá revisar y actualizar, de ser necesario, los procedimientos de higiene y seguridad por parte del personal, procurando la inclusión de actividades de limpieza y desinfección de sus elementos de trabajo (equipos, maquinaria, elementos o herramientas necesarias para la realización de las labores), de los elementos de protección personal y ropa de trabajo, en los casos que aplique, al iniciar y al finalizar la jornada de trabajo.

4.1.7. Interacción con terceros (proveedores, clientes, aliados, etc.)

• Definir protocolos de interacción con proveedores, clientes y personal externo a la empresa. En particular, se deberá usar siempre el tapabocas y guantes no estéril o nitrilo o caucho, realizar el protocolo de lavado de manos, mantener la distancia mínima de 2 metros entre las personas, reunirse en lugares predeterminados, seguir el protocolo de etiqueta respiratoria, entre otros.
• Se deben establecer los turnos para los proveedores y clientes para que pueden estar en las instalaciones. Éstos deben tener en cuenta las condiciones de los lugares a los cuales puedan acceder, asegurando el distanciamiento social y evitando aglomeraciones.
• Fomentar el pago con tarjeta y otras plataformas digitales, para reducir el uso de dinero en efectivo. En caso de no ser posible se recomienda pagar el monto exacto de la compra y evitar la firma de recibido del producto. A menos que utilice su propio lapicero.

4.2. Desplazamiento desde y hacia el lugar de trabajo

• Capacitar en el cumplimiento de los protocolos para los traslados, especialmente los de uso de transporte público, establecidos por las autoridades competentes.
• Si los desplazamientos se realizan en medios de transporte masivo, se deberá hacer uso del tapabocas y en la medida de lo posible guantes no estériles, nitrilo o caucho, procurando mantener distancia mínima de un metro (1 m) entre las personas al interior del vehículo.
Cuando el transporte sea suministrado por la empresa, se debe garantizar que el vehículo se encuentre limpio y desinfectado sobre todo en las superficies con las cuales los pasajeros van a tener contacto, tales como manijas de puertas y ventanas, cinturones de seguridad y asientos, entre otras. El procedimiento de limpieza y desinfección debe realizarse nuevamente una vez haya terminado la ruta de los trabajadores hacia el trabajo o al lugar de residencia. Se debe evitar realizar paradas no autorizadas o innecesarias.
• Mantener en lo posible gel antibacterial para aplicación a la subida y bajada del transporte y se debe mantener una ventilación constante durante el recorrido.
• Se debe evitar el uso de calefacción / aire acondicionado que recirculen aire.
• Se recomienda guardar una silla de distancia entre trabajador y trabajador.
• Incentivar el uso de otros medios de transporte como bicicleta, motocicleta,

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

entre otros y realizar la limpieza de los elementos como cascos, guantes, gafas, etc.

4.3. Capacitar a los trabajadores en aspectos básicos relacionados con la forma en que se transmite el COVID - 19 y las maneras de prevenirlo:

- *Disponer de información general relacionada con los lugares de la empresa en los que puede haber riesgo de exposición*
- *Factores de riesgo del hogar y la comunidad*
- *Factores de riesgo individuales*
- *Signos y síntomas*
- *Importancia del reporte de condiciones de salud*
- *Uso adecuado de los EPP*
- *Lavado de manos.*
- *Limpieza y desinfección*

4.4. Medidas en coordinación con Administradoras de Riesgos Laborales - ARL

- *Incluir en la identificación de peligros, evaluación y valoración de riegos el factor de riesgo biológico por contagio de coronavirus COVID-19 para identificar las actividades de mayor exposición y de este modo determinar los controles a implementar, entre ellos la distribución de espacios de trabajo y ubicación del personal para el distanciamiento físico de los trabajadores, en concordancia con lo indicado en este documento.*
- *Diseñar con la asesoría de la ARL la lista de chequeo para identificar potenciales riesgos y establecer los controles operacionales necesarios antes del inicio de la actividad laboral*
- *Las ARL deberán disponer de un equipo técnico responsable para orientar a sus empresas afiliadas en la gestión del riesgo laboral por exposición a COVID-19.*
- *Dar aplicación a los protocolos, procedimientos y lineamientos adoptados por el Ministerio de Salud y Protección Social conforme a sus funciones de asesoría y asistencia técnica.*
- *Las ARL deberán suministrar asistencia técnica para la vigilancia de la salud de los trabajadores expuestos al riesgo laboral de COVID -19.*
- *Las ARL deberán orientar a las empresas sobre la gestión del riesgo laboral de los trabajadores vulnerables a la infección con COVID- 19.*
- *Orientar a los empleadores, contratantes, trabajadores dependientes e independientes afiliados sobre la postura, uso, porte adecuado, retiro, manipulación, disposición y eliminación de los elementos de protección personal, según las instrucciones de las autoridades sanitarias, establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social*
- *Responder de manera ágil y oportuna a las solicitudes de las empresas referentes al control del riesgo laboral por COVID - 19.*

4.5. Recomendaciones en la vivienda

4.5.1. Al salir de la vivienda

- *Estar atento a las indicaciones de la autoridad local sobre restricciones a la movilidad y acceso a lugares públicos.*
- *Visitar solamente aquellos lugares estrictamente necesarios y evitar conglomeraciones de personas.*
- *Asignar un adulto para hacer las compras, que no pertenezca a ningún grupo de alto riesgo.*
- *Restringir las visitas a familiares y amigos si alguno presenta cuadro respiratorio.*

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

- *No saludar con besos, ni abrazos, ni dar la mano y mantener el aislamiento.*
- *Utilizar tapabocas en el transporte público, supermercados, bancos, y demás sitios .*
- *En casa debe usar tapabocas en caso de presentar síntomas respiratorios o si convive con personas que pertenecen al grupo de riesgo de contagio.*

4.5.2. Al regresar a la vivienda

- *Retirar los zapatos a la entrada y lavar la suela con agua y jabón.*
- *Lavar las manos de acuerdo con los protocolos del Ministerio de Salud y Protección Social.*
- *Evitar saludar con beso, abrazo y dar la mano y buscar mantener siempre la distancia de más de dos metros entre personas.*
- *Antes de tener contacto con los miembros de familia, cambiarse de ropa.*
- *Mantener separada la ropa de trabajo de las prendas personales.*
- *La ropa debe lavarse en la lavadora o a mano con agua caliente que no queme las manos y jabón y secar por completo. No reutilizar ropa sin antes lavarla. No sacudir las prendas de ropa antes de lavarlas para minimizar el riesgo de dispersión de virus a través del aire. Dejar que se sequen completamente*
- *Bañarse con abundante agua y jabón.*
- *Mantener la casa ventilada, limpiar y desinfectar áreas, superficies y objetos de manera regular.*
- *Si hay alguna persona con síntomas de gripa en la casa, tanto la persona con síntomas de gripa como quienes cuidan de ella deben utilizar tapabocas de manera constante en el hogar.*

4.6 Convivencia con una persona de alto riesgo

Si el trabajador convive con personas mayores de 60 años, o con personas con enfermedades preexistentes de alto riesgo para el COVI0-19, (Diabetes, Enfermedad cardiovascular -Hipertensión Arterial- HTA, Accidente Cerebrovascular – ACV), VIH, Cáncer, Uso de corticoides o inmunosupresores, Enfermedad Pulmonar Obstructiva Crónica -EPOC, mal nutrición (obesidad y desnutrición), Fumadores o con personal de servicios de salud, debe extremar medidas de precaución tales como:

- *Mantener la distancia al menos de dos metros.*
- *Utilizar tapabocas en casa, especialmente al encontrarse en un mismo espacio que la persona a riesgo y al cocinar y servir la comida.*
- *Aumentar la ventilación del hogar.*
- *Si es posible, asignar un baño y habitación individual para la persona a riesgo. Si no es posible, aumentar ventilación y limpieza y desinfección de superficies de todas las áreas del hogar.*
- *Cumplir a cabalidad con las recomendaciones de lavado de manos e higiene respiratoria impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.*
- *Lavar y desinfectar en forma regular pisos, paredes, puertas y ventanas, e incrementar estas actividades en las superficies de los closets, roperos, armarios, barandas, pasamanos, picaportes, interruptores de luz, puertas, gavetas, topes de puertas, muebles, juguetes, bicicletas, y todos aquellos elementos con los cuales las personas de la familia tienen contacto constante y directo.*
- *La limpieza y desinfección debe realizarse procurando seguir los pasos: i) retiro de polvo, ii) lavado con agua y jabón, iii) enjuague con agua limpia y iv) desinfección con productos de uso doméstico.*
- *Limpiar y desinfectar todo aquello que haya estado en el exterior de la vivienda o que es de manipulación diaria, como: computadores, mouse, teclados, celulares, teléfonos fijos, control remoto, otros equipos electrónicos de uso frecuente, que se limpian empleando un paño limpio impregnado de alcohol*

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

al 70% o con agua y jabón, teniendo precaución para no averiarlos.
• Lavar con regularidad fundas, sabanas, toallas, etc.
• Utilizar guantes para manipular la ropa, evitar sacudir la ropa y no permitir el contacto de esa ropa con el cuerpo.

4.7. Manejo de situaciones de riesgo por parte del empleador

• Definir un protocolo de remisión para el tratamiento de las personas con síntomas, o que hayan sido diagnosticadas con COVID-19, en línea con lo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social, que debe incluir las siguientes medidas:
• Implementación de un canal de comunicación directo con los trabajadores y todo aquel que se encuentre dentro de las instalaciones, informe inmediatamente sobre cualquier eventualidad de salud que presente dentro de la empresa o de personas que avizoren síntomas de mal estado de salud.
• Desarrollar proceso de vigilancia para detectar trabajadores enfermos o con síntomas respiratorios.
• Establecer en el marco del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, un sistema de alerta de síntomas y vigilancia a la salud de los trabajadores.
• Manejo de situaciones de detección de algún trabajador enfermo y cruce con la información de personal con quienes ha estado en contacto (cerco epidemiológico)
• Identificar posibles contactos al interior de la empresa, e informar oportunamente a los potenciales contactos, en caso de identificarse trabajadores positivos para COVID-19, así como comunicar dichos casos ante las autoridades de salud competentes.
• Procurar la rápida identificación y aislamiento de individuos potencialmente afectados y revisar y acatar las directrices establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social para tal fin. Cuando alguno de los trabajadores experimente síntomas respiratorios, fiebre o sospecha de contagio del coronavirus COVID-19, se realizará aislamiento preventivo en lugar de trabajo, para lo cual debe colocarse mascarilla quirúrgica, dejarlo en una zona aislada y avisar a la EPS, para que establezcan los pasos a seguir. Además, se deberá bloquear de la programación de turnos de trabajo hasta tanto no sea dado de alta por el servicio médico.
• Coordinar con las EPS para que realicen apoyo al seguimiento en la prevención, detección y seguimiento al estado de salud de los trabajadores, incluyendo estrategias de testeo aleatorio de COVID - 19, si es el caso.
• El trabajador debe informar a la EPS en las líneas de atención que ésta disponga para que inicie el protocolo estipulado por el Ministerio de Salud y Protección Social.
• Se debe establecer un proceso para el manejo en situaciones de detección de algún trabajador o prestador de servicios, proveedor o cliente enfermo y realizar el cruce con la información de personas con quienes ha estado en contacto, dicha persona, esto también para proveedores y clientes. (Nexo epidemiológico).
• Cuando algún trabajador experimente síntomas respiratorios en casa, debe informar al empleador para que se pueda realizar el aislamiento preventivo en casa_ El trabajador debe informar a la EPS en las líneas de atención que esta disponga para que inicie el protocolo estipulado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

5 ¿Cómo se realizará el monitoreo de síntomas de contagio de COVID-19 entre trabajadores?

Difundir información periódica a los trabajadores y al personal respecto de la implementación de medidas de prevención (distancia física, correcto lavado de manos, cubrimiento de nariz y boca con el codo al toser), uso adecuado de elementos de protección personal e identificación de síntomas (fiebre, tos seca

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

y dificultad para respirar). Cuando sean presenciales, estas actividades deben realizarse en grupos no mayores de cinco (5) personas.

5.1 Prevención y manejo de situaciones de riesgo de contagio.

Prevención de contagio

• Asegurar que se cumplan las disposiciones y recomendaciones de las autoridades de salud en relación a la prevención del contagio por COVID-19.
• Se recomienda establecer un sistema de verificación (preferiblemente digital), en el que cada trabajador y personas que presten los servicios para la compañía, registren todas las personas y lugares visitados dentro y fuera de la operación, indicando: Fecha, lugar, nombre de personas o número de personas con las que se ha tenido contacto.
• No se puede permitir el ingreso y/o acompañamiento a las instalaciones, de personas que presenten síntomas de gripa ni cuadros de fiebre igual o mayor a 38"C.
Seguimiento diario aleatorio evidenciable, sobre el estado de salud y temperatura del personal en trabajo en casa o en modalidad remota, de acuerdo con autodiagnóstico que permita identificar síntomas y trayectorias de exposición al COVID-19 del personal.
• Antes de ingresar a las instalaciones o iniciar labores, realizar el protocolo de lavado de manos.
• Establecer canales de información para que los trabajadores informen cualquier sospecha de síntoma o contacto con personas diagnosticadas con COVID-19.
• Utilizar la aplicación CoronApp, disponible en Android e IOs, para reportar su estado de salud y de su grupo familiar.
• Establecer un protocolo de verificación de estado de salud y temperatura de proveedores y clientes cuando haya algún tipo de ingreso a las instalaciones.
• Asegurar que todos los trabajadores estén afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral, y así mismo, solicitar el cumplimiento de este requisito, al personal indirecto que presta los servicios para la compañía.
• Asistir a las capacitaciones de prevención y control donde se explique la forma correcta de Uso de EPP, lavado de manos y otras medidas de autocuidado.
• Asegurar que los trabajadores permanezcan en el sitio de trabajo asignado y en el horario de trabajo establecido.
• Establecer para las cuadrillas las zonas de seguridad y salud en el trabajo.
• Promover el uso de escaleras en vez de los ascensores si el estado de salud de la persona lo permite.
• Utilizar tapabocas durante el recorrido en el ascensor.
• Aumentar la frecuencia de limpieza de la cabina del ascensor y los botones

6. Pasos a seguir en caso de presentar una persona con síntomas compatibles con COVID-19.

Si una persona presenta síntomas de COVID-19 como fiebre, tos, dificultad para respirar se cumplirá con el siguiente procedimiento:

• Comunicar a su jefe inmediato, verificar que está usando el tapabocas de manera adecuada y deberá ubicarlo en una zona de aislamiento identificada previamente.

• Conforme a los protocolos establecidos por las autoridades de salud en Colombia, deberá informar si ha viajado a zonas consideradas como focos de infección o ha

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

estado en contacto estrecho (a menos de 2 metros por más de 15 minutos) con un caso confirmado de COVID-19.

- *La empresa debe reportar el caso a la EPS y a la secretaría de salud que corresponda para que evalúen su estado de salud, quienes determinarán si se debe trasladar a su casa con un aislamiento preventivo para síntomas leves y en el caso de dificultad para respirar, dolor en el pecho o convulsiones lo deben trasladar a un centro médico en una ambulancia de forma inmediata.*
- *Si el trabajador se encuentra en su casa y presenta síntomas de fiebre, tos, dificultad para respirar o un cuadro gripal, deberá contactarse telefónicamente con su jefe inmediato para poner en su conocimiento la situación y tanto el empleador como el trabajador deberán reportar el caso a la EPS y a la secretaria de salud que corresponda para que evalúen su estado.*
- *Realizar una lista con todas las personas que han estado en contacto estrecho (a menos de 2 metros por más de 15 minutas) con el caso confirmado en los últimos 14 días. Dicha lista se entregará a la secretaria de salud correspondiente para dar seguimiento y los contactos identificados estarán en aislamiento preventivo por 14 días. Este grupo de personas deberán reportar el cambio de su condición en la aplicación CoronApp.*
- *Se deben limpiar y desinfectar con alcohol al 70% de manera frecuente, todas las superficies, los puestos de trabajo, espacios comunes y todas las áreas del centro de como: pisos, paredes, puertas, ventanas, divisiones, muebles, sillas, y todos aquellos elementos con los cuales las personas tienen contacto constante y directo como computadores, teclados, mouse, teléfonos, auriculares, en especial las superficies con las que ha estado en contacto el paciente.*
- *Las áreas como pisos, baños, cocinas se deben lavar con un detergente común, para luego desinfectar.*
- *El personal de limpieza utilizará equipo de protección individual adecuado dependiendo del nivel de riesgo que se considere en cada situación.*
- *Identificar las áreas, superficies y objetos usados por la persona con sospecha de caso y realizar la limpieza y desinfección de manera inmediata.*
- *Se debe garantizar que el personal se pueda realizar el lavado de manos por los menos 6 veces al día, y que se cuente con los insumos agua limpia, jabón y toallas de un único uso.*
- *Asegurarse de reportar los casos sospechosos de contagio con el COVID-19 a las entidades correspondientes: secretaria de salud distrital, departamental o municipal, a la EPS del trabajador y a la ARL.*

7. Plan de comunicaciones

- *Todas las empresas deben contar con un plan de comunicaciones donde se divulgue la información pertinente a todos los actores relevantes, incluyendo clientes, proveedores y personal, sindicatos y organizaciones de trabajadores. En particular, se debe desarrollar un sistema de comunicación claro y oportuno con todos los trabajadores.*
- *Mantener las líneas de contacto e información actualizadas a través de los medios que se dispongan en caso de cualquier emergencia.*
- *En particular, se deben divulgar las medidas contenidas en esta circular y la información sobre generalidades y directrices dadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en relación con los síntomas de alarma, lineamientos y protocolos para la preparación, respuesta y atención ante la presencia del COVID-19 en el territorio nacional, así como en el departamento o municipio donde opera la empresa.*
- *Brindar mensajes continuos a todos los trabajadores y demás personal que preste sus servicios en las empresas, autocuidado y las pausas activas para*

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

desinfección. Se debe reiterar a todo el personal, la importancia de lavarse las manos constantemente y del distanciamiento social (no abrazar, besar ni dar la mano).
• Divulgar a la población trabajadora del sector, los protocolos de prevención de contagio de COVID-19 y de atención de casos sospechosos de contagio, en articulación con las Entidades Promotoras de Salud- EPS y con la asesoría y asistencia técnica de las ARL.
• Establecer mecanismos de información al usuario de forma visible, legible, que sean oportunos, claros y concisos, a través de sus redes sociales, carteleras, afiches o cualquier otro medio de difusión, sobre las medidas de prevención y atención. Se deben utilizar medios de comunicación internos, mensajes por alto parlantes, protectores de pantalla de los computadores, aplicaciones digitales donde se recuerde a los trabajadores el protocolo del lavado de manos, antes de iniciar su labor. Se deben tener en cuenta las infografías y demás lineamientos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.
• Realizar charlas informativas periódicas a los trabajadores y al personal que preste sus servicios en las empresas respecto de la implementación de medidas de prevención {distancia social, correcto lavado de manos, cubrimiento de nariz y boca con el codo al toser), uso adecuado de elementos de protección personal e identificación de síntomas (fiebre, tos seca y dificultad para respirar). Cuando sean presenciales, estas actividades deben realizarse en grupos no mayores de cinco (5) personas y a 2 metros de distancia entre cada persona."

6.2. Marco normativo de la Resolución 666 de 2020 – sustento constitucional, convencional y legal de la norma.

Para formular los planteamientos que se establecen en esta Resolución, el Ministro de Salud y Protección Social se basó en:

- Sustento Constitucional: Invocó el artículo 2[5].

- Sustento Convencional: No esgrimió ninguno, aunque mencionó el comunicado de la Organización Internacional del Trabajo, emitido el 18 de marzo de 2020, en el que se instó a los Estados a adoptar medidas urgentes para i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19; ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; iii) estimular la economía y el empleo, y iv) sostener los puestos trabajo y los ingresos, con el propósito respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida .

- Sustento legal y reglamentario:

- Decreto 539 del 13 de abril de 2020; por medio de esta norma se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación

[5] Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. De esta norma se invocó el artículo 1[6], que es el que ordena que el Ministerio en cuestión emita los protocolos de bioseguridad en el país para enfrentar el virus COVID-19.

- Decreto 780 de 2016[7], en lo ateniente al parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3[8].
- Artículo 5[9] de la Ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social. Por medio de este acto se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus.

6.3. Control de aspectos formales.

6.3.1. Que sea de autoridades del orden nacional - Competencia para expedir el acto.

---

[6] Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

[7] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

[8] Artículo 2.8.1.4.3 Investigación epidemiológica. El procedimiento empleado en la investigación en Vigilancia Epidemiológica Centinela, encuestas de prevalencia, o en cualquier otro tipo de investigación, deberá garantizar el anonimato de las personas participantes. (Art. 29 de/Decreto 1543 de 1997)

[9] Artículo 5o. Obligaciones del Estado. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:
a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas;
b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;
c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales;
d) <Literal condicionalmente exequible> Establecer mecanismos para evitar la violación del derecho fundamental a la salud y determinar su régimen sancionatorio;
e) Ejercer una adecuada inspección, vigilancia y control mediante un órgano y/o las entidades especializadas que se determinen para el efecto;
f) Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población;
g) Realizar el seguimiento continuo de la evolución de las condiciones de salud de la población a lo largo del ciclo de vida de las personas;
h) Realizar evaluaciones sobre los resultados de goce efectivo del derecho fundamental a la salud, en función de sus principios y sobre la forma como el Sistema avanza de manera razonable y progresiva en la garantía al derecho fundamental de salud;
i) <Literal condicionalmente exequible> Adoptar la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos para atender de manera oportuna y suficiente las necesidades en salud de la población;
j) Intervenir el mercado de medicamentos, dispositivos médicos e insumos en salud con el fin de optimizar su utilización, evitar las inequidades en el acceso, asegurar la calidad de los mismos o en general cuando pueda derivarse una grave afectación de la prestación del servicio.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

El Ministerio de Salud y Protección Social es una entidad del orden nacional, que cuenta con autonomía administrativa y financiera, pero no personería jurídica. Tiene a su cargo el formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, así como participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales.

Se rige por el Decreto 4107 de 2011 y las demás normas que lo complementan.

Quien expide el acto objeto de control es el Ministro de Salud y Protección Social de conformidad con el artículo 3 del decreto en mención 4107 de 2011[10].

La decisión controlable fue emitida en uso de las facultades que tiene el ministro para hacerlo, según el numeral 4 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, el numeral 11 del Decreto 4107 de 2011, y el artículo 1 del Decreto Legislativo 539 de 2020, así:

> *"**Ley 489 de 1989**. Artículo 59. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes funciones:*
> *[…]*
> *4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles".*

> *"**Decreto 4107 de 2011**. Artículo 6. Funciones del Despacho del Ministro de Salud y Protección Social. Además de las señaladas por la Constitución Política y el artículo 61 de la Ley 489 de 1998. el Despacho del Ministro de Salud y Protección Social tendrá las siguientes funciones:*
> *[…]*
> *11. Orientar, dirigir y controlar, en los temas de competencia del Ministerio, la atención de emergencias y desastres, así como la gestión territorial, la participación y la promoción social".*

> ***Decreto 539 de 2020**. Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.*

En ese orden de ideas, se encuentra reunido a satisfacción este requisito.

[10] Artículo 3. Dirección. La dirección del Ministerio de Salud y Protección Social estará a cargo del Ministro de Salud y Protección Social, quien la ejercerá con la inmediata colaboración de los Viceministros.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

6.3.2. Que su contenido sea de carácter general.

De acuerdo con las motivaciones del acto se observa que fue el mismo fue expedido para impartir unos los lineamientos a fin de orientar a la población colombiana en torno a las medidas que se requieren para mitigar la transmisión del virus, con el propósito de que éstas se adopten y adapten a las diferentes actividades y sectores del país y así tratar de contener la expansión del virus COVID-19.

En ese sentido se aprecia que las disposiciones que contiene aplican de manera general para todas las personas que residan en Colombia. Sus directrices no son de contenido particular, no crean, extinguen o modifican una situación personal o individual, y por lo tanto no van dirigidas a un solo ciudadano, o a un servidor, o contratista en especial.

Por lo anterior, se puede decir que este requisito también se encuentra cumplido a satisfacción.

6.3.3. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa.

En términos generales la función administrativa se puede entender como la actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Nótese que la Ley 489 de 1998 y las demás nomas que fijan las funciones para esa entidad, (particularmente las que se citaron en el acápite 6.3.1. de este concepto), propenden por cuidar la salud y gestionar el autocuidado de la población en virtud de las complicaciones y graves consecuencias sanitarias y económicas que trae consigo la enfermedad derivada del virus en mención.

Se observa que las disposiciones expedidas se emitieron en uso de facultades de carácter administrativo para hacerlo y todas ellas están encaminadas impartir lineamientos generales para el cuidado y protección de la salud, que es finalmente la misión del Ministerio en cuestión. Allí se indica qué autoridad es la competente para diseñar el protocolo que se implanta; cómo se adopta, que autoridades están habilitadas para aprobar o negar los protocolos de adaptación; las autoridades para inspeccionar que se cumplan; las personas obligadas a acatarlo; las consecuencias del incumplimiento, y ante todo las medidas de protección.

En ese sentido se observa que la norma tiene actos propios de la Administración Pública dentro de la esfera del poder Ejecutivo, desplegada por una autoridad pública con competencia para hacerlo, y por su contenido, se puede advertir que desarrolla eminente función administrativa.

6.3.4. Que invoque y/o desarrolle decreto(s) legislativo(s) de emergencia económica, tanto temporal como materialmente.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

La Resolución 666 del 24 de abril de 2020 sólo invoca para su emisión el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, *"Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, toda vez que es precisamente en virtud de esta norma que se ordena que el Ministro del ramo, expida los protocolos de salud a que haya lugar, como claramente se aprecia en su artículo 1:

> *"Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19".*

Nótese que la Resolución es expedida después de la declaratoria de emergencia y del Decreto Legislativo 539 de 2020, y que sus medidas son restrictivas ya que, en situaciones normales u ordinarias, no tendrían razón de ser.

La materialidad de la norma bajo examen será desarrollada en el acápite correspondiente.

6.4.4. Otras formalidades.

La Resolución 666 de 2020 está plenamente identificada con un número y un tema a abordar. En ella se identificó el competente para emitirla y las facultades legales para expedirla; tiene unas consideraciones, un articulado, una parte resolutiva, el mecanismo de publicidad y la firma de quien la suscribe.

En cuanto a las motivaciones se observa que esta norma es muy breve en ese aspecto pero expresamente señala los hechos y razones que motivan su expedición, los propósitos que persigue, así como los fundamentos específicos de las medidas adoptadas; su importancia, su necesidad y, finalmente, su relación con la calamidad pública que dio lugar a la expedición del estado de emergencia económica, social y ecológica, aunque no cite directamente el Decreto Legislativo 417 de 2020 por medio del cual se declaró dicha emergencia.

Sobre el marco de su vigencia, se observa que tiene unas fechas claras acerca del inicio, y su culminación la ata al término o finalización de la superación de la emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social, lo cual torna el hecho incierto pero definible, pues dependemos del avance científico, médico y tecnológico para crear una vacuna que contrarreste los efectos del virus. Así

las cosas, queda claro que la agenda de la emergencia no la pone ningún gobierno sino la dinámica del manejo del virus.

La Resolución examinada fue expedida durante o en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto Legislativo No. 417 de 2020, toda vez que éste se expidió el 17 de marzo de 2020 y el acto que ocupa nuestro estudio, el 24 de abril de 2020. Así mismo se tiene que esta norma se hizo en concordancia con el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 y con posterioridad al mismo.

Es de advertir que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró la emergencia por un término de 30 días calendario en todo el territorio colombiano y que a pesar de que el presidente cuenta con facultades para decretar el estado de emergencia económica, social y ecológica hasta por 90 días, éste sólo se vino a prorrogar hasta el 6 de mayo de 2020 por medio del Decreto Legislativo 637 de 2020. Como el primer decreto del estado de emergencia económica, social y ecológica finalizó el 16 de abril de 2020, todas las iniciativas legislativas del gobierno tomadas en ese espacio temporal y con ocasión de la declaratoria en mención, tienen que surtir su trámite normal en el Congreso. Las demás, es decir, las de carácter administrativo, deben tener un marco de acción plenamente definido o definible, como ocurre en el caso bajo estudio.

Es muy importante señalar que la declaratoria de emergencia sanitaria es diferente a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, teniendo en cuenta que la primera se refiere a una medida de carácter sanitario adoptada por el Ministerio de Salud, mientras que la segunda se refiere a la declaratoria de un estado de excepción que procede cuando ocurren hechos que amenacen perturbar de forma grave el orden económico y social del país.

Acerca del ámbito territorial de aplicación, se tiene que las medidas adoptadas en la Resolución *sub examine* se aplican con destino a todo el país.

Respecto de la oponibilidad de la misma, se observa que en el artículo 5 y al final del acto, se ordenó su publicación.

Visto todo lo anterior se puede concluir que esta Resolución 666 de 2020 cumple con los requisitos formales para su configuración en cuanto a competencia, objeto y causa, propios de la exigencia de validez formal para esta clase de actos administrativos.

6.4. Control de aspectos materiales.

6.4.1. Conexidad.

A través de este factor se establece si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional, y si existe relación directa y específica entre el estado de emergencia declarado por el decreto legislativo

que adopta medidas para conjurarlo, junto con los demás decretos legislativos que se invoquen, y el acto examinado.

- **Normatividad con la que debe ser confrontado**

El control se realiza frente a normas superiores como: **a)** Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales y la ley estatutaria sobre tratamiento de datos, **b)** Las normas convencionales que limitan a los Estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, **c)** Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, **d)** La ley estatutaria de estados de excepción, **e)** El decreto de declaratoria del estado de excepción y **f)** Los demás decretos legislativos expedidos en el marco de una emergencia como la que nos ocupa, (siempre y cuando tengan relación con la temática desarrollada por el acto sometido a control), y con otras leyes que le sirven de sustento.

a) Con los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales y la ley estatutaria sobre tratamiento de datos:

En términos generales, la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, se inspira en tratar de desarrollar el fin del Estado contenido en el **artículo 2** que propende por proteger a todos los residentes de Colombia en su vida pues, siendo claro que, aunque no se pueda erradicar el contagio definitivo del virus, por medio de un protocolo general de bioseguridad, sí se puede tratar de minimizar sus efectos a través de las medidas de protección que se plasman en dicho protocolo.

Lastimosamente la sensación que deja la lectura del acto examinado es de insistencia en el control estadístico de la pandemia en nuestro país, más que en el tratamiento efectivo de la enfermedad. No se desconoce que las medidas de protección establecidas en el acto son útiles y necesarias y que el reporte de los afectados es primordial para tomar medidas de contención, pero el protocolo examinado hace demasiado énfasis en los reportes de la enfermedad sin efectivizar el postulado constitucional aludido, pues no es determinante o decisivo en las acciones a tomar cuando se advierta la situación de una persona contagiada, ya que no propende por la activación de incapacidades laborales de manera inmediata, ni por la prontitud de los controles médicos o la remisión del afectado para la práctica de las pruebas de detección de la enfermedad.

Se dirá entonces que esa no es la misión de un protocolo, pero al revisar el concepto de bioseguridad, se puede advertir que ello abarca las actividades, intervenciones y procedimientos de seguridad ambiental, ocupacional e individual para garantizar el control de un riesgo biológico.

No obstante lo anterior, hay que decir que al tratar de realizar el fin que se propone, busca la preservación de la vida como derecho fundamental consagrado en el **artículo 11** superior, armonizándolo también con el derecho al trabajo contenido en el **artículo 25** pues, la productividad es la base de la subsistencia.

Ahora bien, no se desconoce que un protocolo de bioseguridad no es la solución completa ni definitiva al problema del contagio; es claro que si no se fortalecen las instituciones de salud públicas y privadas en cuanto a implementos y garantías para todos los trabajadores y usuarios del sistema la salud, la muerte será la consecuencia lógica de quienes se exponen al virus, por más medidas de contención que se tengan; eso, aunado a la fragilidad de los sistemas de transporte en cuanto al control de aglomeraciones, y la crisis sanitaria y económica generada a raíz de la carencia de una cobertura seria de necesidades básicas para las circunscripciones densamente pobladas y las de los departamentos más críticos del país; hace que Colombia pronto se vea ante una crisis económica y sanitaria sin precedentes; pero eso hace parte de otras consideraciones atientes al manejo de las políticas públicas del Estado y al compromiso del mismo para hacer realidad los postulados fundamentales del Estado Social y Democrático de derecho que nos rige. Por ahora baste con decir que el protocolo de bioseguridad examinado en este caso se sintoniza con la situación de emergencia en tanto la mayoría de sus fines son loables y ajustados a la Constitución Nacional.

Este mismo acto, también pretende hacer realidad la preservación de otro derecho fundamental consagrado en el **artículo 49** superior, en tanto la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. En ese mismo postulado, se contempla el deber de procurar el autocuidado de las personas y de su comunidad, y en ese sentido el protocolo examinado, propende por hacer realidad esa misma consigna.

El acto examinado se alinea con las limitaciones que impone la crisis del momento que, sin duda afecta, pero no cercena los derechos fundamentales preceptuados en los artículos **24** y **28** de la Constitución Nacional alusivos al derecho a la libre circulación y movimiento.

Ahora bien, no obstante, sus bondades, la Resolución 666 de 2020, sí contempla una vulneración al artículo 15 Constitucional que consagra que:

> ***Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar*** *y a su buen nombre, y* ***el Estado debe respetarlos*** *y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*
> ***En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución****.*
> *La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.*
> *Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.* (Negrillas del Ministerio Público).

Esto se puede reflejar en los puntos de la Resolución 666 de 2020, atinentes a:

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

- El numeral 3.2.3. relacionado con las responsabilidades a cargo del trabajador, contratista, cooperado o afiliado partícipe, donde se contempla que éste debe:

> *3.2.3. Adoptar las medidas de cuidado de su salud y* ***reportar al empleador o contratante las alteraciones de su estado de salud****, especialmente relacionados con síntomas de enfermedad respiratoria y* ***reportar en CoronApp****.* (Negrillas del Ministerio Público).

- En el punto 8 del artículo 4.1. "Vigilancia de la salud de los trabajadores -en el contexto del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST", cuando se obliga a:

> *- Reporte diario, vía correo electrónico o telefónico o a través de la aplicación* ***CoronApp****, sobre el estado de salud y temperatura del personal en trabajo en casa o en trabajo remoto, de acuerdo con autodiagnóstico que permita identificar síntomas y trayectorias de exposición al COVID-19 de los trabajadores.*
>
> - ***Consolidar y mantener actualizada una base de datos completa con los trabajadores y demás personal que preste los servicios en la Empresa****. Teniendo en cuenta las reservas de información.* (Negrillas del Ministerio Público).

- En el punto 7 del artículo "5.1 Prevención y manejo de situaciones de riesgo de contagio", donde se dispone en torno a la prevención del contagio que se tiene que:

> • ***Utilizar la aplicación CoronApp****, disponible en Android e IOs, para reportar su estado de salud y de su grupo familiar.* (Negrillas del Ministerio Público).

Frente a esas disposiciones normativas, esta Vista Fiscal tiene los siguientes reparos:

i) El uso de la aplicación CoronaApp, no puede ser obligatorio y la aplicación misma dispone que su acceso será voluntario, lo cual tiene razón de ser pues a través de ésta se brindan todos los datos de índole personal y familiar que los individuos de nuestro país tienen derecho a reservarse para sí.

   Aunque el fin sea loable, existen otras formas incluso a través de la misma aplicación para hacer menos invasivo o intrusivo su uso, como se explicará en el acápite de proporcionalidad, siempre y cuando se modifiquen algunas de sus funcionalidades.

ii) El tratamiento de datos personales necesita como una condición *sine qua non* la autorización del titular de los mismos como lo contempla el artículo 9 de la Ley estatuaria 1581 de 2012 (por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales), y ese es un aspecto que soslaya la Resolución 666 de 2020 pues se obliga a los trabajadores a entregar sus datos, sin importar su consentimiento.

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

> ***Artículo 9o. Autorización del titular. Sin perjuicio de las excepciones previstas en la ley, en el Tratamiento*** *se requiere la autorización previa e informada del Titular****, la cual deberá ser obtenida por cualquier medio que pueda ser objeto de consulta posterior.*** (Negrillas del Ministerio Público).

iii) La aplicación que se obliga a usar, (y hacemos énfasis en que se obliga pues, aunque en el punto 3.1.10. de la Resolución 666 de 2020, se aconseje promover su uso, en el anexo técnico de ese acto, no se estipula de esa manera, sino que se impone de manera obligatoria), se observa que primero le piden al usuario que acepte brindar todos los datos que le van a pedir, sin que éste sepa cuáles serán y una vez aceptada esa condición, sí se los empiezan a pedir. Eso es un contrasentido. Se debe informar qué datos se van a pedir y con qué propósito, así como quienes los van a usar y de qué manera, para que luego el usuario decida si quiere aceptar o no los términos y condiciones de la aplicación y no al revés.

iv) Los trabajadores y demás sujetos de la Resolución 666 de 2020 no tienen por qué ser obligados a brindar información acerca de sus hijos menores de edad, máxime cuando eso lo prohíben el artículo 7 de la Ley 1581 de 2012 y el artículo 12 del Decreto 1377 de 2013 que reglamenta la Ley 1581 de 2012.

> ***Artículo 7o. Derechos de los niños, niñas y adolescentes.*** *En el Tratamiento se asegurará el respeto a los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes.*
> ***Queda proscrito*** *el tratamiento de datos personales de niños, niñas y adolescentes, salvo aquellos datos que sean de naturaleza pública.*
>
> ***Artículo 12.*** *Requisitos especiales para el tratamiento de datos personales de niños, niñas y adolescentes. El Tratamiento de datos personales de niños, niñas y adolescentes* ***está prohibido,*** *excepto cuando se trate de datos de naturaleza pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1581 de 2012 y cuando dicho Tratamiento cumpla con los siguientes parámetros y requisitos:*
> *1. Que responda y respete el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.*
> *2. Que se asegure el respeto de sus derechos fundamentales.*
> *Cumplidos los anteriores requisitos, el representante legal del niño, niña o adolescente otorgará la autorización previo ejercicio del menor de su derecho a ser escuchado, opinión que será valorada teniendo en cuenta la madurez, autonomía y capacidad para entender el asunto.*
> *Todo responsable y encargado involucrado en el tratamiento de los datos personales de niños, niñas y adolescentes, deberá velar por el uso adecuado de los mismos. Para este fin deberán aplicarse los principios y obligaciones establecidos en la Ley 1581 de 2012 y el presente decreto.*
> *La familia y la sociedad deben velar porque los responsables y encargados del tratamiento de los datos personales de los menores de edad cumplan las obligaciones establecidas en la Ley 1581 de 2012 y el presente decreto.* (Negrillas del Ministerio Público).

v) La política de manejo de datos de la app no es clara, se limita a

trascribir lo que dicen las normas sobre el tema, pero no clarifica el uso de los mismos, y es que, aunque las decisiones se argumenten jurídicamente, no por eso se vuelven legítimas.

vi) En cuanto a la consolidación de la base de datos mencionada en la norma examinada, esta Vista Fiscal considera que es innecesaria la medida, pues los empleadores ya tienen una base de datos por medio de las hojas de vida de sus trabajadores, con los antecedentes que se requieren para conocer de ellos, por lo que no parece útil o imprescindible consolidar otra base adicional, y mucho menos si no se han precisado los ítems que contendrá.

vii) En principio, reportar la situación de salud al empleador con el nivel de minucia que exige la Resolución 666 de 2020, parece violatorio del artículo 5 y del literal a) del artículo 10 de la Ley estatutaria 1581 de 2012, pero este punto hay que examinarlo a la luz del criterio de proporcionalidad ya que las normas en mención propenden por el tratamiento de datos sensibles los cuales no se le pueden entregar a cualquier persona, sino únicamente a los que autoriza la ley, entre los que no se encuentran los empleadores.

> ***Artículo 5o. Datos sensibles.*** *Para los propósitos de la presente ley, se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los* ***datos relativos a la salud****, a la vida sexual y los datos biométricos.*
>
> ***Artículo 10. Casos en que no es necesaria la autorización.*** *La autorización del Titular no será necesaria cuando se trate de:*
> *a)* ***Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial****;*
> *b) Datos de naturaleza pública;*
> *c) Casos de urgencia médica o sanitaria;*
> *d) Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos;*
> *e) Datos relacionados con el Registro Civil de las Personas.*
> *Quien acceda a los datos personales sin que medie autorización previa deberá en todo caso cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley.* (Negrillas del Ministerio Público).

b) Con las normas convencionales que limitan a los Estados para suspender las garantías y libertades fundamentales.

La Resolución en comento no invocó ninguna norma de contendido convencional ya que no se estarían vulnerando derechos humanos, ni coartando las libertades fundamentales señaladas[11] en el Pacto

[11] En virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles los

Internacional de los Derechos Civiles y Políticos[12], de acuerdo también con los artículos 27 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos (o Pacto de San José).[13]

c) Con las normas constitucionales que rigen los estados de excepción.

Al respecto se tiene que la resolución materia de examen fue expedida en el marco y con ocasión del Decreto Legislativo por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, el cual, a su vez fue expedido al amparo de la norma constitucional que rige esta situación, es decir, bajo la égida del artículo 215 constitucional, así como con fundamento en el Decreto Legislativo 539 de 2020, en los términos que analice, controle y disponga la Corte Constitucional.

Recordemos que el artículo 215 de la Carta Política faculta al presidente de la República a declarar el estado de emergencia económica cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los artículos 212[14] y 213[15] de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública. Su declaratoria no podrá superar periodos de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder noventa días en el año calendario, y por virtud de esa decisión se pueden dictar decretos con fuerza de ley, con el único propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

d) Con la ley estatutaria de los estados de excepción.

---

siguientes: "[el] derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos."

[12] Artículo 5.

[13] Artículo 27. Suspensión de Garantías
1). En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2). La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
3). Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados parte en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

[14] Guerra exterior

[15] Grave perturbación del orden público

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

Prima facie se observa que la mayoría de los postulados de la Resolución 666 de 2020 en principio, no vulneran los preceptos de la ley estatutaria que regula los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), ya que la mayoría las disposiciones que contiene han sido expedidas ante circunstancias de naturaleza extraordinaria que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

El acto controlado deja a salvo los derechos intangibles que en un Estado de Excepción no se pueden tocar o afectar, y respeta los artículos 4, 5, 7 y 8 de la Ley 137 de 1994, con excepción del artículo 6.

> Artículo 6o. Ausencia de regulación. En caso que (sic) sea necesario limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, no tratado en la presente ley, **no se podrá afectar su núcleo esencial** y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio.

Toda vez que sí se afecta el derecho contenido en el artículo 15 constitucional, al obligar a las personas a autorizar la entrega de sus datos personales a través de la aplicación CoronApp.

e) Con el decreto de declaratoria del estado de excepción.
El decreto que declaró la emergencia económica es el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y en él se abordó como uno de sus presupuestos fácticos, la preservación de la salud pública, referida a la situación nacional y mundial a causa de la pandemia de COVID-19 respecto de la que, según la OMS, se requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas, a partir de las *"intervenciones o estrategias para modificar el comportamiento de los residentes en Colombia",* lo cual en parte se consigue con la adopción de las medidas de cuidado y autocuidado que todos los connacionales debemos atender.

En consonancia con lo anterior, se tiene que el artículo 3 del Decreto 417 de 2020 dispuso que el Gobierno Nacional adoptaría mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y que así mismo dispondría las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo; de ahí el surgimiento del Decreto Legislativo 539 de 2020 y de aquellas normas que materializan su contenido como ocurre con la resolución de este estudio.

f) Con los demás decretos expedidos en el marco de una emergencia como la que nos ocupa, (siempre y cuando tengan relación con la temática desarrollada por el acto sometido a control) y con otras leyes que le sirven de sustento.

El reglamento contenido en la Resolución 666 de 2020, excede los límites que le impuso el Decreto Legislativo 539 de 2020, pues éste nunca dispuso la entrega obligatoria de los datos sensibles de los sujetos del acto examinado.

Por otra parte, el incumplimiento de las medidas dispuestas en el acto controlado trae efectos que, aunque no se expresen directamente en la

Resolución 666 de 2020, conllevan a las consecuencias plasmadas en otros ordenamientos jurídicos como:

- Código Penal: Artículo 368. Violación de medidas sanitarias. El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.
- Decreto Único Reglamentario Sector Salud: Artículo 2.8.8.1.4.21 Multas sucesivas hasta por una suma equivalente a 10.000 SMLDV.
- La multa por salir a la calle sin autorización o violando una de las excepciones será impuesta por la Policía Nacional y equivaldrá a un pago de $936.320.
- Inclusión de falsedades ideológicas o materiales en la información que se suministre para expedir las autorizaciones o realizar las verificaciones del cumplimiento de las medidas: falsedad documental y fraude procesal, según corresponda.
- Sanciones Administrativas - Laborales entre 1-500 SMLMV.
- Culpa patronal (reparación íntegra de perjuicios) en un proceso laboral que incluso puede acarrear la eventual responsabilidad de los administradores.

6.5.2. Proporcionalidad.

La Sentencia C-466 de 2017 de la Corte Constitucional, entre otras, ha indicado que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, y así mismo que debe existir una **adecuada ponderación** entre los fines buscados y los medios para satisfacerlos.

Según la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad de los actos de desarrollo exige la verificación de dos elementos. Primero, que dicha norma imponga "*limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales* ***en el grado absolutamente necesario*** ***<u>para lograr el retorno a la normalidad</u>***" y segundo, que la medida excepcional "*guarde* ***proporcionalidad con los hechos que busca conjurar*** *o limitar en sus efectos*".

Como se indicó en la Sentencia C-179 de 1994 de la misma corporación judicial «la paradoja de los estados de excepción está en que *"las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes"».*

***** Para analizar este aspecto, el Ministerio Público destaca que el acto objeto de control tiene componentes que resultan muy útiles para el control de la expansión del virus, en tanto el protocolo de bioseguridad establece medidas en torno al lavado de manos, técnica de lavado de manos, manejo de los tapabocas, distanciamiento físico, elementos de protección personal (EPP), limpieza y desinfección; manipulación de insumos y productos; manejo de residuos; vigilancia de la salud de los trabajadores en el marco del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), trabajo en casa,

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

trabajo presencial, organización laboral; interacción durante períodos de alimentación y con terceros; medidas locativas; desplazamiento desde y hacia el lugar de trabajo; capacitación de los trabajadores en aspectos básicos relacionados con la forma de transmisión del COVID-19 y las formas de prevenirlo; contiene un tímido manejo de situaciones de riesgo por parte del empleador; monitoreo de síntomas de contagio de COVID-19 entre trabajadores; prevención del contagio y un pálido procedimiento ante un caso positivo, así como un plan de comunicaciones.

Señala que los llamados a implementar este protocolo son los empleadores y trabajadores públicos y privados; los aprendices; el cooperador de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, los afiliados partícipes; los contratantes públicos y privados; los contratistas vinculados mediante contrato de prestación de servicios de los diferentes sectores económicos, productivos y entidades gubernamentales que requieran desarrollar sus actividades durante la emergencia sanitaria y las administradoras de riesgos laborales (ARL).

Deja en claro que se trata de un protocolo general y no específico para algún sector en particular y que por ende cada empresa pública o privada debe adecuar estos lineamientos a sus condiciones y particularidades.

Así mismo queda claro que no cualquier autoridad emite un protocolo, pues debe tener la competencia y facultades legales para el efecto, igualmente dispone qué autoridades son las llamadas a revisar las adopciones y adaptaciones que se hagan de este instrumento, y las que están encargadas de la inspección para el cumplimiento del mismo.

Todo lo anterior es entendible porque esta pandemia es mucho más que una crisis sanitaria, en tanto queda en evidencia que se requiere de una respuesta de los gobiernos y de la sociedad en su conjunto.

***** Esta Agencia del Ministerio Público, se aparta un poco de la posición esgrimida por los ciudadanos intervinientes de la Universidad Externado de Colombia, que a raja tabla defienden la no intromisión del gobierno en el uso de datos sensibles, pues ciertamente existen motivos para desconfiar y las noticias no mienten sobre los usos ilegales de la información por parte de estamentos oficiales, independientemente de los culpables, pero quizás lo que convenga es defender el derecho a la intimidad en su justa proporción.

No se puede desconocer que los ciudadanos tenemos derechos, pero también deberes que cumplir con nuestro país y en ese sentido, está bien proporcionar datos tendientes al conteo de los casos infectados, pues las estadísticas deben servir como insumo para tomar medidas de protección y contención, siempre y cuando éstas sean efectivas y oportunas.

El caso exitoso de Corea del Sur, que usó una aplicación tecnológica como herramienta para medir la expansión del virus, revela que es útil la medida de georreferenciar a los contagiados, claro está siempre que se tomen medidas para protegerlos y aislarlos, y no como una simple adquisición de dato estadístico.

Lo que se estima necesario en nuestro caso, es georreferenciar a los seres humanos contagiados, sin necesidad de que éstas tengan que proporcionar todos sus datos personales y los de sus menores hijos, pues así deja de ser invasiva la intromisión en la esfera íntima y personal de los asociados.

El uso obligatorio de la APP CoronApp, resulta excesivo en los términos en que está planteado, no solo por el carácter obligatorio con el que se impuso, como se explicó en el acápite del análisis de conexidad, sino porque no responde a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, si no se modifican los estándares que usa la aplicación respecto del tratamiento de los datos; por eso, esta Vista Fiscal considera que se puede hacer un rastreo de datos, desde el anonimato, para así defender el núcleo esencial del derecho a la intimidad, vulnerado con la norma examinada.

La Fundación Karisma, a través de su laboratorio de seguridad digital (K+Lab), planteó serias deficiencias en el manejo y uso de la aplicación que se quiere imponer a los destinatarios de la Resolución 666 de 2020, pues en efecto, ellos hicieron una investigación con el ánimo de conocer de primera mano cómo se trataba la privacidad de las personas que usan estas herramientas, buscaron los documentos que las acompañan y también revisaron el código o lo que se puede ver de él; hicieron análisis estáticos de los instaladores, del código HTML/javascript y usaron herramientas para analizar el tráfico de datos que se intercambia entre los dispositivos móviles o páginas web y los servidores[16] y al respecto, mencionaron que *"Una de las primeras cosas que resaltan de la aplicación es la cantidad de permisos que pedía, al parecer innecesarios, pero que de todos modos se incluían insinuando futuras funcionalidades. En definitiva, la app tenía el potencial de ver la lista de contactos del teléfono, su ubicación y pedía permisos de administración de Bluetooth, que iban a ser usados para aplicar el famoso rastreo de contactos por proximidad (contact tracing). Esto es que el teléfono empezará a conectarse con otros para intercambiar información y saber qué otros dispositivos están cerca. De fondo, nunca hubo claridad sobre quién tendrá acceso a esa información y bajo qué condiciones, pero todo esto está ahí listo para ser activado.*

[…] Siendo una herramienta que responderá a una emergencia y, por tanto, debe ser limitada en su alcance, no hay una definición precisa sobre quién podrá acceder a estos datos, la disposición tan solo repite la norma legal de

[16] https://www.elespectador.com/coronavirus/coronapp-luces-y-sombras-del-uso-de-tecnologia-para-manejar-la-pandemia-articulo-918601/ 8 de mayo 2020

excepción que permite a cualquier entidad pública o administrativa acceder a datos personales, cuando lo correcto sería establecer un compromiso más concreto.

Esta misma semana, la agencia Reuters reportó que el Gobierno canceló la funcionalidad de seguimiento de contactos con la que había sido diseñada originalmente la aplicación".

Otras fuentes indicaron que[17] *"No hay transparencia sobre los marcos que sigue el Gobierno para esta "innovación". Tampoco hay información disponible sobre cómo implementará la tecnología dentro de la aplicación, es decir, cómo se almacena la información, cómo se transfiere, qué protocolos se usan, etc. Esto dificulta enormemente la labor de cualquier grupo o persona interesada en hacer veeduría sobre la implementación de la app, de identificar posibles abusos de los datos que recoge e incluso de medir la efectividad de la aplicación";* por eso es que el Ministerio Público recomienda la modificación de la aplicación, para que su uso se ajuste a los postulados constitucionales.

***** Otro aspecto importante tiene que ver con la entrega de la información de salud tanto propia como de terceros, al empleador. Al respecto esta Vista Fiscal considera que si bien es cierto ello plantea una violación a las excepciones contempladas en la ley estatutaria de protección de datos, en tanto éstos solo se le deben entregar bajo el régimen exceptivo de la ley 1581 de 2012, a los sujetos contemplados en el literal a) del artículo 10, es decir, a las autoridades públicas que obren bajo los imperativos legales allí dispuestos, y que el uso de datos sensibles no se puede tratar sino por las excepciones contenidas en el artículo 6 de la Ley 1581 de 2012[18], también es cierto que si no se conoce la ubicación del virus, menos se puede contener su expansión; así que se hace necesario ponderar la entrega de datos básicos, anónimos y únicamente para efectos de georreferenciación y atención prioritaria, a cambio protección estatal, de tal manera que el test de proporcionalidad se aplique sólo en la medida en que el costo de esa acción

[17] y https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-la-innovacion/la-coronapp-podria-no-servir-y-cambio-le-estamos-entregando

[18] Artículo 6o. Tratamiento de datos sensibles. Se prohíbe el Tratamiento de datos sensibles, excepto cuando:
a) El Titular haya dado su autorización explícita a dicho Tratamiento, salvo en los casos que por ley no sea requerido el otorgamiento de dicha autorización;
b) El Tratamiento sea necesario para salvaguardar el interés vital del Titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado. En estos eventos, los representantes legales deberán otorgar su autorización;
c) El Tratamiento sea efectuado en el curso de las actividades legítimas y con las debidas garantías por parte de una fundación, ONG, asociación o cualquier otro organismo sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, siempre que se refieran exclusivamente a sus miembros o a las personas que mantengan contactos regulares por razón de su finalidad. En estos eventos, los datos no se podrán suministrar a terceros sin la autorización del Titular;
d) El Tratamiento se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso judicial;
e) El Tratamiento tenga una finalidad histórica, estadística o científica. En este evento deberán adoptarse las medidas conducentes a la supresión de identidad de los Titulares.

se acompase con el beneficio que se espera, respondiendo con ello a su vez a los estándares de idoneidad y necesidad de la medida.

6.5. CONCLUSIÓN Y CONCEPTO.

Esta vista Fiscal considera que:

i) La Resolución 666 de 2020, cumple con requisitos formales.

ii) En términos generales, se inspira en tratar de desarrollar el fin del Estado contenido en el **artículo 2** en tanto dicho mandato obliga al Gobierno a proteger a todos los residentes de Colombia en su vida, y aunque con el protocolo de bioseguridad plasmado en el acto controlado no se pueda erradicar el contagio definitivo del virus, sí se puede tratar de minimizar sus efectos.

No obstante lo anterior, la sensación que deja la lectura del acto examinado es de insistencia en el control estadístico de la pandemia en nuestro país, más que en el tratamiento efectivo de la enfermedad. No se desconoce que las medidas de protección establecidas en el acto son útiles y necesarias y que el reporte de los afectados es primordial para tomar medidas de contención, pero el protocolo examinado hace demasiado énfasis en los reportes de la enfermedad, sin efectivizar el postulado constitucional aludido, pues no es determinante o decisivo en las acciones a tomar cuando se advierta la situación de una persona contagiada, ya que no propende por la activación de incapacidades laborales de manera inmediata, ni por la prontitud de los controles médicos o la remisión del afectado para la práctica de las pruebas de detección y tratamiento de la enfermedad.

En la práctica, los reportes diarios del estado de salud no repercuten en acciones de cuidado y protección para los que padecen cualquier tipo de enfermedad, lo cual se complica aún más, si el acoso o abuso laboral campea, cercenado o violando los derechos laborales de los trabajadores públicos y privados.

Se dirá entonces que esa no es la misión de un protocolo, pero al revisar el concepto de bioseguridad, se puede advertir que ello abarca las actividades, intervenciones y procedimientos de seguridad ambiental, ocupacional e individual para garantizar el control de un riesgo biológico.

iii) El Ministerio Público considera la Resolución 666 de 2020, vulnera el artículo 15 Constitucional, las nomas de la Ley estatutaria de manejo de datos personales (citadas a lo largo de este concepto), y el artículo 6 de la Ley 137 de 1994, cuando consagra los apartados 3.2.3; los puntos 4 y 8 del artículo 4.1.; y en el punto 7 del artículo 5.1, debido a las 7 objeciones que se formularon sobre éstos en el análisis de conexidad.

iv) El reglamento contenido en la Resolución 666 de 2020, excede los límites que le impuso el Decreto Legislativo 539 de 2020, pues éste nunca dispuso la entrega obligatoria de los datos sensibles respecto de los sujetos a quienes

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.

va dirigido el acto examinado.

En cuanto al análisis de la proporcionalidad se tiene que el uso obligatorio de la APP CoronApp, resulta excesivo en los términos en que está planteado, no solo por el carácter obligatorio con el que se impuso, (como se explicó en el acápite del análisis de conexidad), sino porque no responde a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, hasta tanto no se modifiquen los estándares que usa la aplicación para el tratamiento de datos personales sensibles. Esta Vista Fiscal considera que se puede hacer un rastreo de datos desde el anonimato y así defender el núcleo esencial del derecho a la intimidad vulnerado con la norma examinada.

v) Si bien es cierto que la entrega a un empleador, de la información atinente a la salud, tanto propia como de terceros, plantea una violación a las excepciones contempladas en la ley estatutaria de protección de datos, en tanto éstos sólo se le deben entregar bajo el régimen exceptivo de la Ley 1581 de 2012, a los sujetos contemplados en el literal a) del artículo 10, y que los datos sensibles no se pueden tratar sino bajo las excepciones contenidas en el artículo 6 de las Ley 1581 de 2012, también es cierto que si no se conoce la ubicación del virus, no se puede contener su expansión; de ahí que se haga necesario ponderar la entrega de datos básicos o anónimos y únicamente para efectos de georreferenciación y atención prioritaria, a cambio protección estatal, de tal manera que el test de proporcionalidad se aplique sólo en la medida en que el costo de esa acción se acompase con el beneficio que se espera, respondiendo con ello a su vez a los estándares de idoneidad y necesidad de la medida.

De los señores consejeros, respetuosamente,

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado

VFA/SPBC
12062020

Procuraduría Primera Delegada ante el Consejo de Estado.
Cra. 5 No. 15-80 Piso 20. Bogotá. PBX. 5878750 Ext. 12056 Fax. 12094.